

Fachbereich Medien

Reimann, Julian

**Bestand, Alternativen und die parteipolitische
Diskussion der öffentlich-rechtlichen
Rundfunkfinanzierung**

– Bachelorarbeit –

Hochschule Mittweida – University of Applied Science (FH)

Berlin – 2009

Fachbereich Medien

Reimann, Julian

**Bestand, Alternativen und die parteipolitische
Diskussion der öffentlich-rechtlichen
Rundfunkfinanzierung**

– eingereicht als Bachelorarbeit –

Hochschule Mittweida – University of Applied Science (FH)

vorgelegte Arbeit wurde eingereicht am 30. August 2009

Erstprüfer: Prof. Dr. Otto Altendorfer

Zweitprüfer: Oliver Passek

Berlin – 2009

Bibliographische Information

Reimann, Julian:

Bestand, Alternativen und die parteipolitische Diskussion der öffentlich-rechtlichen Rundfunkfinanzierung. – 2009 – 67 Seiten

Mittweida, Hochschule Mittweida – University of Applied Science (FH),
Fachbereich Medien, Bachelorarbeit

Referat

Die vorliegende Bachelorarbeit beschäftigt sich mit möglichen Alternativen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkfinanzierung und der aktuellen politischen Diskussion zu diesem Thema. Dazu werden zunächst die geltenden Rechtsgrundlagen und die aktuelle Finanzierungsform erörtert. Schließlich werden alternative Finanzierungsmodelle erläutert und die Positionen der parteipolitischen Akteure aufgezeigt.

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	6
Abkürzungsverzeichnis	7
1 Einleitung.....	9
2 Rechtsgrundlagen.....	11
2.1 Rundfunk im Grundgesetz.....	11
2.2 Rundfunkurteile des Bundesverfassungsgerichts	12
2.3 Das Verhältnis von Bund und Ländern.....	15
2.4 Regelungen zwischen den Bundesländern	16
2.5 Rundfunkstaatsvertrag	17
2.6 Europarechtliche Vorgaben.....	18
2.6.1 Europäische Grundrechte	18
2.6.2 Maßnahmen der Europäischen Union	19
2.6.3 Wettbewerbsrecht	20
3 Öffentlich-rechtlicher Rundfunk heute.....	23
3.1 Rundfunkanstalten	23
3.2 Fernseh-, Hörfunk- und Onlineangebote.....	24
3.3 Finanzierung.....	26
3.3.1 Rundfunkgebühren.....	26
3.3.1.1 Rundfunkempfangsgeräte und Rundfunkteilnehmer	27
3.3.1.2 Rundfunkgebührenfestsetzungsverfahren	28
3.3.1.3 Gebühreneinzugszentrale.....	30
3.3.2 Werbung.....	32
3.3.3 Sonstige Einnahmen	32
3.3.4 Aufkommen	33
3.3.5 Aufteilung	34
3.3.6 Aufwendung	36
4 Alternativen zur Rundfunkgebühr	38
4.1 Voraussetzungen	38
4.2 Vorschläge der AG „Zukunft der Rundfunkgebühr“	39
4.2.1 Vereinfachte Rundfunkgebühr	40
4.2.2 Haushalts-/Wohnungsabgabe bzw. Unternehmensabgabe	40
4.2.3 Bürgerabgabe/Kopfpauschale.....	41
4.2.4 Finanzierung durch Steuern.....	42

4.2.5	Beschluss der Ministerpräsidenten	43
4.3	Sonstige Modelle.....	43
4.3.1	Hessisches Modell	44
4.3.2	Modifizierte Rundfunkgebühr	44
4.3.3	Modelle ohne Gebührenbezug.....	45
5	Rundfunkpolitik.....	47
5.1	Positionen der Parteien	47
5.1.1	CDU	48
5.1.2	SPD	49
5.1.3	FDP	50
5.1.4	Bündnis90/Die Grünen.....	51
5.1.5	Die Linke	52
5.2	Problemfelder der Rundfunkpolitik	53
6	Ergebnisse der Untersuchung.....	55
7	Fazit.....	57
	Literaturverzeichnis.....	59
	Selbständigkeitserklärung.....	67

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Zuständigkeitsbereiche der ARD-Mitglieder	24
Abbildung 2: Marktanteile zwischen 20 und 23 Uhr in 2007	25
Abbildung 3: Dreistufiges Verfahren zur Rundfunkgebührenfestsetzung ...	29
Abbildung 4: Prozentuale Verteilung der Einnahmen für 2009-2012.....	33
Abbildung 5: Bestandsentwicklung der angemeldeten Geräte seit 2004 ...	34
Abbildung 6: Gebührenertrag je Landesrundfunkanstalt	35
Abbildung 7: Prozentuale Anteile der Aufwandsbereiche 2009-2012.....	37

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AG	Arbeitsgemeinschaft
ALM	Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten
Art.	Artikel
ARD	Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BR	Bayerischer Rundfunk
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts
CDU	Christlich Demokratische Union
DW	Deutsche Welle
DWG	Deutsche-Welle-Gesetz
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EU	Europäische Union
EUV	Vertrag über die europäische Union
FDP	Freie Demokratische Partei
GEZ	Gebühreneinzugszentrale
GG	Grundgesetz
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
HR	Hessischer Rundfunk
IIVF	Indexgestütztes integriertes Prüf- und Berechnungsverfahren
KEF	Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten
KI.KA	Kinderkanal
MDR	Mitteldeutscher Rundfunk
MPK	Ministerpräsidentenkonferenz
NDR	Norddeutscher Rundfunk
NEG	Neuartiges Rundfunkempfangsgerät
ORB	Ostdeutscher Rundfunk Brandenburg
ORF	Österreichischer Rundfunk
RB	Radio Bremen
RBB	Rundfunk Berlin-Brandenburg
RFinStV	Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag
RGebStV	Rundfunkgebührenstaatsvertrag

RStV	Rundfunkstaatsvertrag
RTL	Radio Télévision Luxembourg
SFB	Sender Freies Berlin
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SR	Saarländischer Rundfunk
SWR	Südwestrundfunk
VPRT	Verband privater Rundfunk und Telemedien e.V.
WDR	Westdeutscher Rundfunk
ZDF	Zweites Deutsches Fernsehen

1 Einleitung

„Die Diskussion über die politische Begründung der Zahlungsverpflichtung für die Rundfunkgebühren kann sogar dazu beitragen, dass durch die gesellschaftliche Diskussion das Bewusstsein für die Staatsform der Demokratie wächst. Insbesondere könnte verdeutlicht werden, welche Rolle dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk zugedacht ist und dass Demokratie von mündigen Bürgerinnen und Bürgern und deren Mitwirkung am staatlichen System lebt.“

Medienpolitische Kommission Hessen

Die Vorstellung der Medienpolitischen Kommission Hessens formuliert den idealtypischen Vorgang einer öffentlichen und politischen Debatte. In der Praxis sieht es indes anders aus. Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks hat sich nicht nur einer öffentlichen und politischen Debatte zu stellen, sondern insbesondere rechtliche Vorgaben verschiedener Formen zu beachten.

Aufgrund der Konvergenz der Medien, der öffentlich vielfach kritisierten Einführung der „PC-Gebühr“, der umstrittenen Arbeitsweise der GEZ und der damit einhergehenden sinkenden Akzeptanz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks steht das Thema mittlerweile wieder auf der Agenda der Medienpolitiker. Es ist ein vielschichtiges Thema, das mit der historischen Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland nach 1949 einherging und vielfältige, demokratieschützende und demokratiefördernde Elemente beinhaltet.

Die vorliegende Arbeit hat das Ziel, dieses Thema grundsätzlich zu bearbeiten und alle dazugehörigen Aspekte umfassend zu erörtern.

Hierzu werden zuerst die in der Verfassung verankerte Rundfunkfreiheit und die damit bereits seit 1961 einhergehenden Rundfunkentscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, welches den Grundsatz der Rundfunkfreiheit entscheidend geprägt und somit die Rundfunkordnung in Deutschland bestimmt, erläutert.

Seit einigen Jahren ist auch Brüssel in Form der Wettbewerbskontrollen durch die Europäische Kommission von entscheidender Bedeutung für die Ausgestaltung der Medienlandschaft der Bundesrepublik. Das eingestellte Beihilfeverfahren 2007 und andere medienrechtliche Vorgaben werden deshalb im folgenden Kapitel analysiert.

Um sich mit den möglichen Alternativen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkfinanzierung auseinandersetzen zu können, sind Kenntnisse des aktuellen Bestands der Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten von Nöten. Die zurzeit vorherrschende Situation wird daher in

Bezug auf Umfang, Angebot, Nutzung, Aufkommen und Aufteilung skizziert. Dabei wird ein Schwerpunkt auf die momentane Finanzierung durch die Rundfunkgebühr und deren Regularien gelegt.

Die zweite Hälfte der Arbeit widmet sich in vergleichender Weise den Alternativen der Rundfunkfinanzierung sowie der damit verbundenen, aktuellen Diskussion in der Politik. So werden zunächst – unabhängig von der politischen Debatte, die nur noch zwei Modelle ins Auge fasst – diverse denkbare Alternativen vorgestellt und ihre Vor- und Nachteile benannt.

Abschließend folgen eine Analyse der Positionen der politischen Parteien und die Darstellung des jetzigen Stands der Debatte. Dabei beschränkt sich die Arbeit auf die aktuell im Bundestag vertretenen Parteien und bezieht sich auf medienpolitische Stellungnahmen im Zeitraum der aktuellen Legislaturperiode, also den Zeitraum zwischen 2005 und 2009.

2 Rechtsgrundlagen

Die Rechtsgrundlagen, die den öffentlich-rechtlichen Rundfunk und oftmals auch den privaten Rundfunk in Deutschland regeln, sind umfangreich, vielfältig und werden von verschiedenen juristischen und politischen Instanzen geprägt. Hierbei sind vor allem das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, die bisherigen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, die Gesetzgebung durch die Bundesländer und europarechtliche Anforderungen zwingend zu beachten. Im folgenden Kapitel werden diese Rechtsgrundlagen nun erläutert, der Schwerpunkt liegt dabei auf jenen, die die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks betreffen.

2.1 Rundfunk im Grundgesetz

Basis und Ausgangspunkt des deutschen Medien- und Rundfunkrechts bildet der Art. 5 Abs. 1 GG.

Art. 5 Abs. 1 GG

Jeder hat das Recht, seine Meinung in Wort, Schrift und Bild frei zu äußern und zu verbreiten und sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten. Die Pressefreiheit und die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film werden gewährleistet. Eine Zensur findet nicht statt.

Art. 5 Abs. 1 GG beinhaltet die sieben sogenannten *Kommunikationsfreiheiten*¹ bzw. *Kommunikationsgrundrechte*². Es handelt sich dabei um das Recht zur *Meinungsäußerung und -verbreitung*, die *Informationsfreiheit*, die drei Medienfreiheiten³ *Presse-, Rundfunk- und Filmfreiheit* sowie die in Art. 5. Abs. 1 Satz 3 GG genannte *Zensurfreiheit*⁴.

Für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk und seine Finanzierung ist dabei insbesondere die Rundfunkfreiheit von unumstößlicher Bedeutung. Der Begriff *Rundfunk* wird durch das Grundgesetz nicht weiter definiert, sondern von ihr vorausgesetzt und durch die Entscheidungen des BVerfG geprägt.⁵

¹ Altendorfer 2001, 29 Rn. 47

² Fechner 2008, 19 Rn. 59 f.

³ ebenda

⁴ Vgl. Altendorfer 2001, 29 Rn. 47

⁵ Vgl. Altendorfer 2001, 30 Rn. 51 sowie Dörr/Schwartmann 2008, 47 Rn. 136

2.2 Rundfunkurteile des Bundesverfassungsgerichts

Die Rechtsprechung des BVerfG in Bezug auf die Ausgestaltung des Rundfunks in Deutschland umfasst mittlerweile zehn verschiedene *Rundfunkurteile*⁶. Neben diesen grundlegenden Entscheidungen gab es in der Vergangenheit weitere, den Rundfunk betreffende Urteile des BVerfG, die in der Literatur allerdings eine untergeordnete Rolle – verglichen mit den Rundfunkurteilen – spielen⁷.

Bereits im ersten Rundfunkurteil 1961 (Deutschland-Fernsehen-GmbH) stellten die Verfassungsrichter klar, dass der Art. 5 Abs. 1 GG voraussetzt, dass das Medium Rundfunk „weder dem Staat noch einer gesellschaftlichen Gruppe ausgeliefert wird“⁸. Allerdings wurde dem Bund die Kompetenz für den „sendetechnischen Betrieb des Rundfunks“⁹ zugesprochen, da eine bundesweit einheitliche Verteilung der Wellen- und Frequenzbereiche notwendig ist¹⁰. Ebenfalls wurde schon damals festgestellt, dass bundesweiter Rundfunk „beträchtliche finanzielle Aufwendungen“¹¹ zur Folge hat, woraus sich allerdings keine Zuständigkeit des Bundes ableiten ließe.¹²

Das erste Rundfunkurteil gilt als wegweisend für die Entwicklung des Rundfunks in Deutschland, da es erstmals die Staatsferne des Rundfunks definiert, Anforderungen an Programm und Rundfunkorganisation stellt sowie die Kompetenzen zwischen Bund und Ländern klärt.¹³

In seinen weiteren Entscheidungen – insbesondere der vierten, fünften und sechsten Rundfunkentscheidung – hat das BVerfG den Begriff des Rundfunks noch genauer definiert und zusätzliche Anforderungen an Rundfunkanstalten und Gesetzgeber gestellt. So wurde die Rundfunkfreiheit als „dienende Freiheit“¹⁴ interpretiert. Sie dient „der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung“¹⁵. Im Rahmen dieser haben die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten eine „unerläßliche [sic] „Grundversorgung“¹⁶ zu gewährleisten, die zu einem „inhaltlich umfassenden Programmange-

⁶ Vgl. Dörr/Schwartmann 2008, 50 ff. Rn. 142 ff. sowie Fechner 2008, 272 ff. Rn. 51 ff.

⁷ Vgl. Dörr/Schwartmann 2008, 52 f. Rn. 150c

⁸ BVerfGE 12, 205, 262

⁹ Fechner 2008, 272, Rn. 52

¹⁰ ebenda

¹¹ BVerfGE 12, 205, 251

¹² Vgl. ebenda

¹³ Vgl. Altendorfer 2001, 131 Rn. 10

¹⁴ Fechner 2008, 270 Rn. 44

¹⁵ ebenda

¹⁶ BVerfGE 73, 118, 118; Eine genaue Definition des Begriffs „Grundversorgung“ ist nicht gegeben. Dazu Petersen: „Was genau darunter zu verstehen ist, bleibt oft im Dunkeln.“ (Petersen 2008, 35 Rn. 23)

bot“¹⁷ führen muss. Daraus lässt sich die „Bestands- und Entwicklungsgarantie“¹⁸ der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ableiten. Es ergibt sich für den Gesetzgeber auch die Pflicht, für eine entsprechende finanzielle Ausstattung der Anbieter, die sogenannte Finanzierungsgarantie bzw. „Finanzgewährleistungspflicht“¹⁹, zu sorgen.

Im zweiten Rundfunkurteil von 1967 wurde klargestellt, dass es sich bei der Finanzierung durch die Rundfunkgebühr nicht um eine „Gegenleistung für eine Leistung“²⁰, sondern um das „Mittel zur Finanzierung der Gesamtveranstaltung“²¹ Rundfunk handelt.

Anfang der 80er Jahre wurde der Weg frei für privat-kommerzielle Rundfunkanbieter, da das dritte Rundfunkurteil den Art. 5 Abs 1 GG Satz 2 so interpretierte, dass diese durchaus möglich seien, jedoch einer gesetzlichen Regelung, „die ein Mindestmaß an inhaltlicher Ausgewogenheit, Sachlichkeit und gegenseitiger Achtung gewährleisten“²², bedürfen. Dieser Aufforderung kamen die Bundesländer in der Folgezeit nach, indem sie entsprechende Landesmediengesetze erließen.²³ Der Gesetzgeber kann hierbei zwischen einem außenpluralistischen Modell, d.h. der einzelne Veranstalter bietet selbst keine ausgewogene Meinungsvielfalt, diese ist aber durch die Gesamtheit der Veranstalter gegeben, oder einem binnenpluralistischen Modell, bei dem das Gesamtprogramm des Anbieters ausgewogen sein muss, wählen.²⁴ Durch die Entscheidung für eine Mischung beider Modelle, wurde die duale Rundfunkordnung in Deutschland etabliert. Dabei beruht der öffentlich-rechtliche Rundfunk auf dem Modell des Binnenpluralismus, während der Privatrundfunk am außenpluralistischen Modell orientiert ist.

Festgestellt wurde desweiteren im sechsten sowie siebten Rundfunkurteil, dass die Wahl der Finanzierungsart dem Gesetzgeber grundsätzlich frei steht. Beachtet werden muss allerdings, dass sowohl die ausschließliche Gebührenfinanzierung als auch eine reine Werbefinanzierung Möglichkeiten der Beeinflussung auf das Programm bieten.²⁵ „Die Mischfinanzierung [aus Gebühren und Werbung, Anm. d. Verf.] ist demgegenüber geeignet, einseitige Abhängigkeiten zu lockern und die Programmgestaltungs-

¹⁷ ebenda

¹⁸ Altendorfer 2001, 143 Rn. 37; Fechner 2008, 271 Rn. 47 sowie Petersen 2008, 37 Rn. 26

¹⁹ Petersen 2008, 37 Rn. 26

²⁰ BVerfGE 31, 314, 330

²¹ ebenda

²² BVerfGE 57, 295, 295

²³ Vgl. Dörr/Schwartzmann 2008, 50 Rn. 145

²⁴ Vgl. BVerfGE 57, 295, 325

²⁵ Vgl. BVerfGE 83, 238, 310

freiheit der Rundfunkveranstalter zu stärken.“²⁶ Die Werbefinanzierung darf „die Gebührenfinanzierung nicht in den Hintergrund drängen“²⁷ und es steht dem Gesetzgeber frei, die „Werbung nach Zeit, Dauer und Häufigkeit“²⁸ zu begrenzen.

Grundlegend für die Ausgestaltung des Verfahrens zur Festsetzung der Rundfunkgebühren, welches bis heute Bestand hat, war das achte Rundfunkurteil von 1994. Scharf kritisierten die Richter das bisherige Verfahren der Gebührenfestsetzung, da es an „hinreichend bestimmbar in inhaltlichen Kriterien für die Gebührenentscheidung“²⁹ mangelt. Die mittlerweile eingerichtete *Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten*, kurz KEF, bezeichneten sie „als bloßes Hilfsinstrument der Ministerpräsidentenkonferenz“³⁰. Die Rundfunkgebührenfestsetzung in der bisherigen Form wurde für verfassungswidrig erklärt.³¹ Unterschreitungen vom überprüften Finanzbedarf der Rundfunkanstalten müssen aus Gründen stattfinden, die vor der Rundfunkfreiheit Bestand haben, dazu zählen zum Beispiel die Interessen der Rundfunkteilnehmer.³² Gleichzeitig wurde klargestellt, dass ein externes Kontrollgremium wie die KEF – wenn es sachgerecht, unabhängig und politikfern zusammengesetzt ist – durchaus geeignet ist, sachgerechte Empfehlungen nach den Grundsätzen von „Programmneutralität und Programmakzessorietät“³³ auszusprechen.³⁴

Das zweite Rundfunkgebührenurteil von 2007 geht nochmals auf das Verfahren der Gebührenfestsetzung – insbesondere in Anbetracht der technischen Entwicklung und der damit einhergehenden Konvergenz der Medien – ein. Dabei seien die „Anforderungen an die Ausgestaltung der Rundfunkordnung [...] durch die Entwicklung von Kommunikationstechnologien und Medienmärkten nicht überholt“³⁵. In Fortsetzung des Urteils von 1994 bleibt es dem Gesetzgeber untersagt, „mit der Stellschraube der Rundfunkgebühr Rundfunkpolitik zu betreiben“³⁶. Die Gründe für ein Abweichen von der Empfehlung der KEF durch die Landesparlamente bleiben dieselben.³⁷ Ferner wurde wiederholt, dass auch andere Finanzierungsfor-

²⁶ ebenda

²⁷ BVerfGE 87, 181, 200

²⁸ ebenda

²⁹ BVerfGE 90, 60, 99

³⁰ BVerfGE 90, 60, 98

³¹ Dörr/Schwartzmann 2008, 52 Rn. 149

³² BVerfGE 90, 60, 61 sowie Fechner 2008, 275 Rn. 65

³³ Petersen 2008, 37 Rn. 27

³⁴ BVerfGE 90, 60, 102 f.

³⁵ BVerfGE 119, 181, 181

³⁶ Dörr/Schwartzmann 2008, 53 Rn. 149a

³⁷ Vgl. ebenda

men durchaus verfassungskonform und besonders „geeignet [sind], das Gebührenfestsetzungsverfahren gegen sachfremde Einflüsse abzuschirmen“³⁸.

Das BVerfG hat mit diesen und einigen anderen Urteilen den Art. 5 Satz 1 interpretiert. Die wichtigsten Grundsätze der Rundfunkfreiheit, welche auch elementare Bedeutung für die Frage der öffentlich-rechtlichen Rundfunkfinanzierung sind, sind daher folgende:

- Rundfunkrecht als dienende Freiheit
- Gebot der Staatsferne
- Ausgestaltungsbedürftigkeit durch den Gesetzgeber
- Gewährleistung des Pluralismus
- Programmfreiheit

2.3 Das Verhältnis von Bund und Ländern

Im Grundgesetz sind die Regelungskompetenzen zwischen Bund und Ländern eindeutig geregelt. Grundlage dessen sind der Art. 30 GG und Art. 70 Satz 1 GG.

Art. 30 GG

Die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben ist Sache der Länder, soweit dieses Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt [sic].

Art. 70 Satz 1 GG

Die Länder haben das Recht der Gesetzgebung, soweit dieses Grundgesetz nicht dem Bunde Gesetzgebungsbefugnisse verleiht.

Letzteres ist für den Bereich des Rundfunkrechts - im Gegensatz zu Teilen des Presserechts³⁹ - nicht der Fall. Ausnahmen bilden aufgrund der Zugehörigkeit zu „auswärtigen Angelegenheiten“ im Art. 73 Satz 1 der Auslandsrundfunk *Deutsche Welle*, kurz DW, sowie die Zuständigkeit des Bundes für die Bereiche Postwesen und Telekommunikation.

Ogleich die Programmgrundsätze und die Organisationsstruktur mit Rundfunkrat, Verwaltungsrat und Intendant stark denen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ähneln, besteht die Aufgabe der DW im Angebot von Rundfunk und Telemedien im Ausland. Dies begründet auch die Finanzierung durch öffentliche Haushaltsmittel des Bundes.⁴⁰

³⁸ BVerfGE 119, 181, 224

³⁹ Vgl. Altendorfer 2001, 32 Rn. 57

⁴⁰ Vgl. DWG §3, §5, §31 ff. sowie §45

Den 16 Bundesländern als Gesetzgeber obliegen alle sonstigen Kompetenzen, die den Rundfunk betreffen. Das BVerfG hat dies in seinem ersten Rundfunkurteil bekräftigt, indem es feststellte, dass der „Art. 73 Nr. 7 GG [...] dem Bund nicht die Befugnis [gibt], die Organisation der Veranstaltung und die der Veranstalter von Rundfunksendungen zu regeln“⁴¹.

2.4 Regelungen zwischen den Bundesländern

„In der Struktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bildet sich die föderale Ordnung der Bundesrepublik ab.“⁴²

Rechtsgrundlage der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten bilden die Landesrundfunk- bzw. Landesmediengesetze der Bundesländer. Bei länderübergreifenden Rundfunkanstalten bilden Staatsverträge zwischen den Ländern die rechtliche Basis der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten.⁴³

Um ein bundesweit einheitliches Rundfunkrecht zu ermöglichen, schlossen die Länder 1987 den ersten Rundfunkstaatsvertrag, kurz RStV, ab. Mittlerweile lautet die Bezeichnung *Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien*, ist am 01. Juni 2009 in der Fassung des 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrags in Kraft getreten. Der 11. Rundfunkänderungsstaatsvertrag beinhaltete zuvor im Wesentlichen die Gebührenerhöhung zum 01.01.2009, die zwölfte Fassung wurde notwendig, um gegenüber der EU-Kommission getätigte Zusagen im Rahmen der EU-Beihilfekontrolle⁴⁴ umzusetzen.⁴⁵ Um den Anforderungen neuer europarechtlicher Vorgaben, speziell in Form der Richtlinie für audiovisuelle Mediendienste, gerecht zu werden, liegt bereits ein Entwurf der rheinland-pfälzischen Staatskanzlei zum 13. Rundfunkänderungs-Staatsvertrag⁴⁶ vor.

Neben den grundsätzlichen, den Gesamtrundfunk in Deutschland betreffenden, Regelungen des RStV, schlossen die Bundesländer weitere Staatsverträge ab, die bestimmte Bereiche des öffentlich-rechtlichen Rundfunks betreffen.⁴⁷ Diese sind:

⁴¹ BVerfGE 12, 205, 205

⁴² ARD/ZDF (Hrsg.) 1997, 44

⁴³ Vgl. ebenda und Dörr/Schwartmann 2008, 54 f. Rn. 152 ff.

⁴⁴ siehe Kapitel „europarechtliche Vorgaben“

⁴⁵ Vgl. ALM (Hrsg.): ALM Jahrbuch 2008, 15

⁴⁶ http://www.rlp.de/fileadmin/staatskanzlei/rlp.de/downloads/medien/entwurf_13_rundfunkaenderungsstaaatsvertrag.pdf, 14.07.2009

⁴⁷ Vgl. Dörr/Schwartmann 2008, 55 Rn. 158

-
- ARD-Staatsvertrag
 - ZDF-Staatsvertrag
 - Staatsvertrag über die Körperschaft des öffentlichen Rechts „Deutschlandradio“
 - Rundfunkgebührenstaatsvertrag
 - Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag

2.5 Rundfunkstaatsvertrag

Der RStV kann zu Recht als „Grundgesetz für die duale Rundfunkordnung“⁴⁸ der Bundesrepublik Deutschland bezeichnet werden. Er beinhaltet „grundlegende Regelungen für den öffentlich-rechtlichen und den privaten Rundfunk“⁴⁹. Zudem schreibt er allgemeine Vorgaben, sowie solche für Plattformen, Übertragungskapazitäten und Telemedien vor.

Die Vorschriften für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk beinhalten neben einer Auftragsbeschreibung, Programmgrundsätzen sowie Richtlinien für Werbung und kommerzielle Tätigkeiten auch die Grundsätze zur Finanzierung⁵⁰.

Hier wurden die vorangegangenen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts aufgegriffen. So heißt es in § 12 Abs. 1 RStV:

§ 12 Abs. 1 RStV

Die Finanzausstattung [...] hat insbesondere den Bestand und die Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu gewährleisten.

Die Form der Finanzierung ist in § 13 Abs. 1 Satz 1 RStV festgelegt:

§ 13 Abs. 1 Satz 1 RStV

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk finanziert sich durch Rundfunkgebühren, Einnahmen aus Rundfunkwerbung und sonstigen Einnahmen; vorrangige Finanzierungsquelle ist die Rundfunkgebühr.

Grundsätze zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten regelt der § 14 RStV. Hier ist festgelegt, nach welchen Kriterien die KEF den Finanzbedarf der Rundfunkanstalten nach deren vorheriger Anmeldung desselben zu ermitteln hat. Ebenfalls ist vorgeschrieben, dass die Höhe der Rundfunkgebühr mittels Staatsvertrag festgesetzt wird.⁵¹

⁴⁸ Dörr/Schwartmann 2008, 54 Rn. 153

⁴⁹ RStV, Präambel, 5

⁵⁰ Vgl. § 12-13 RStV

⁵¹ Vgl. § 13 RStV

Eine Finanzierung der privaten Rundfunkveranstaltungen durch die Rundfunkgebühr wird durch § 43 RStV ausgeschlossen. Diese finanzieren sich ausschließlich durch kommerzielle Tätigkeiten wie Werbung, Tele-shopping, sonstige Einnahmen und besondere Entgelte der Teilnehmer.⁵²

Die weiteren o.g. Staatsverträge der einzelnen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten beinhalten Richtlinien des Gesetzgebers für die jeweilige Sendeanstalt. Sofern diese überhaupt Bestimmungen bezüglich der Finanzierung enthalten, verweisen sie auf den Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag, kurz RFinStV, der diese für alle öffentlich-rechtlichen Anstalten gleichermaßen regelt. Daher wird auf diese Staatsverträge hier nicht weiter eingegangen.

Inhalte und Bedeutung des Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrags sowie des Rundfunkgebührenstaatsvertrags werden im Kapitel *Finanzierung* näher erläutert.

2.6 Europarechtliche Vorgaben

Für die Rundfunkordnung und damit auch für die öffentlich-rechtliche Rundfunkfinanzierung sind nicht nur die deutschen Rechtsgrundlagen, sondern auch europäische Vorgaben von Bedeutung.

2.6.1 Europäische Grundrechte

So garantiert die 1952 von Deutschland unterzeichnete⁵³ Europäische Menschenrechtskonvention, kurz EMRK, mit Art. 10 Abs. 1 EMRK die Meinungsfreiheit und somit – in der juristischen Praxis⁵⁴ – auch die Medien- und Rundfunkfreiheit. Da es sich beim Europarat nicht um eine supranationale Organisation mit übergeordneten Kompetenzen handelt, steht die EMRK „im Rang eines einfach Bundesgesetzes und somit [...] unterhalb des Grundgesetzes“⁵⁵. Er verfügt in geographischer Hinsicht allerdings über einen größeren Einflussbereich als die Europäische Union⁵⁶, kurz EU, und durch die Möglichkeit der Anrufung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte kann „ein nicht unerheblicher politischer Druck auf einen

⁵² Vgl. § 43 RStV

⁵³ Altendorfer 2001, 47 Rn. 116

⁵⁴ Vgl. Fechner 2008, 182 Rn. 5

⁵⁵ Fechner 2008, 182 f. Rn. 7

⁵⁶ Vgl. Dörr/Schwartzmann 2008, 150 Rn. 445

[Mitglieds-]Staat ausgeübt werden“⁵⁷, wodurch seine Bedeutsamkeit nicht unterschätzt werden darf.

In ihrem gescheiterten *Vertrag über eine Verfassung für Europa* wurde von den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union ein eigener Grundrechtekatalog formuliert. In diesem werden gemäß Art. II-71 Abs. 1 sowohl die Meinungs- und Informationsfreiheit als auch in Art. II-71 Abs. 2 die Medienfreiheit und ihre Pluralität garantiert.⁵⁸ Nachdem der Verfassungsvertrag in mehreren Mitgliedsstaaten abgelehnt wurde, ist an dessen Stelle der Vertrag zur Änderung des Vertrags über die europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, Reformvertrag genannt, getreten.⁵⁹ Weder der gültige Vertrag⁶⁰ über die Europäische Union, kurz EUV, noch der bisher nicht in Kraft getretene Reformvertrag von Lissabon enthalten eine eigene Grundrechtecharta. In Art. 6 Abs. 2 tritt die EU der EMRK bei, gleichzeitig erkennt sie mit Art. 6 Abs. 1 die Charta der Grundrechte der Europäischen Union an.

2.6.2 Maßnahmen der Europäischen Union

Konkrete Bedeutsamkeit für die Ausgestaltung der deutschen Rundfunkordnung enthält das Europarecht der EU. Dabei kann die EU als supranationale Organisation mit grenzüberschreitenden Kompetenzen durch das ihr verliehene Primärrecht – in Form der Gemeinschaftsverträge als Rechtsgrundlage – ihr Sekundärrecht, welches ebenfalls über nationalen Gesetzgebungen einzuordnen ist, in Form von Verordnungen und Richtlinien durchsetzen.⁶¹

Entscheidend für die Frage, ob das europäische Gemeinschaftsrecht überhaupt Anwendung findet, ist die nach der Einordnung des Rundfunks als Bestandteil der Kultur oder als Dienstleistung und somit als Wirtschaftsgut. Gemäß Art. 3b EUV darf die Union nur in den Bereichen tätig werden, in denen ihr per Vertrag Kompetenzen eingeräumt werden. Der EUV gesteht der Gemeinschaft dabei keine direkte Entscheidungsgewalt im Bereich Kultur zu, allerdings sieht sie sich als Förderer „zur Entfaltung der

⁵⁷ Fechner 2008, 183 Rn. 7

⁵⁸ <http://www.consilium.europa.eu/igcpdf/de/04/cg00/cg00087.de04.pdf>, 20.07.2009

⁵⁹ Vgl. Fechner 2008, 183 Rn. 8

⁶⁰ Vgl. Altendorfer 2001, 49 Rn. 125

⁶¹ Pechstein 2006, 34

Kulturen der Mitgliedsstaaten⁶² und setzt dieses beispielsweise mit ihrem Filmförderprogramm MEDIA 2007 um⁶³.

Der Europäische Gerichtshof, kurz EuGH, stufte 1974 in einer grundlegenden Entscheidung⁶⁴ Rundfunkangebote als Dienstleistung und somit als Wirtschaftsgut ein. Somit gelten für sie die Grundfreiheiten des EUV, insbesondere die Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit und die Arbeitnehmerfreizügigkeit⁶⁵.

Die *Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste*, die 2007 die 1989 erlassene EG-Fernsehrichtlinie ablöste, setzt Mindeststandards für grenzüberschreitende Fernsehprogramme und „audiovisuelle Mediendienste auf Abruf“⁶⁶ in den Mitgliedsstaaten. Sie definiert dabei Begriffe wie audiovisueller Mediendienst, Fernsehsendung, nicht-linearer Dienst und audiovisuelle Kommunikation und konkretisiert Vorgaben zu verschiedenen Formen von Werbung und Sponsoring, zum Recht auf Kurzberichterstattung und Gegendarstellungen, zum Jugendschutz und Quotenregelungen.⁶⁷ Erstmals sind auch Produktplatzierungen gegen Entgelt unter bestimmten Voraussetzungen möglich, die obliegt jedoch den Mitgliedsstaaten anders lautende Regelungen einzuführen. Die Mitglieder haben entsprechend dem *Sendestaats- bzw. Herkunftslandprinzip* „für die Rechtmäßigkeit der Sendungen [in ihrem] Territorium zu sorgen“⁶⁸ und die Vorschriften der Richtlinie bis zum 18.12.2009⁶⁹ umzusetzen.

2.6.3 Wettbewerbsrecht

Für die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks am wichtigsten ist zweifelsohne das europäische Wettbewerbsrecht. Fraglich ist hierbei, inwieweit die Rundfunkgebühren mit dem Wettbewerbsrecht vereinbar sind oder ob sie eine unzulässige, wettbewerbsverzerrende staatliche Beihilfe darstellen.⁷⁰ Da diese Problematik diverse Mitgliedsstaaten betrifft und in der Annahme, „daß [sic] der öffentlich-rechtliche Rundfunk in den Mitgliedsstaaten unmittelbar mit den demokratischen, sozialen und kulturellen

⁶² Art. 128 Abs. 2 EUV

⁶³ Vgl. Fechner 2008, 197 Rn. 59

⁶⁴ Vgl. <http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html#0001000001>, 22.07.2009

⁶⁵ Vgl. Altendorfer 2001, 50 Rn. 126 ff.

⁶⁶ Dörr/Schwartmann 2008, 156 Rn. 456

⁶⁷ Vgl. Fechner 2008, 188 Rn. 30 ff.

⁶⁸ ebenda

⁶⁹ Dörr/Schwartmann 2008, 158 Rn. 459

⁷⁰ Fechner 2008, 185, Rn. 15 f.

Bedürfnissen jeder Gesellschaft sowie mit dem Erfordernis verknüpft ist, den Pluralismus in den Medien zu wahren⁷¹, entschieden sich deren Regierungschefs 1997 zur Verabschiedung des Amsterdamer Protokolls.

Amsterdamer Protokoll⁷²

Die Bestimmungen des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft berühren nicht die Befugnis der Mitgliedstaaten, dem [sic] öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu finanzieren, sofern die Finanzierung der Rundfunkanstalten dem öffentlich-rechtlichen Auftrag, wie er von den Mitgliedstaaten den Anstalten übertragen, festgelegt und ausgestaltet wird, dient und die Handels- und Wettbewerbsbedingungen in der Gemeinschaft nicht in einem Ausmaß beeinträchtigt, das dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft, wobei den Erfordernissen der Erfuellung [sic] des öffentlich-rechtlichen Auftrags Rechnung zu tragen ist.

Die deutsche Gebührenfinanzierung entspricht dadurch dem europäischen Recht, dennoch „muss der öffentlichrechtliche [sic] Auftrag der Rundfunkanstalten klar definiert sowie eine effektive Kontrolle der Auftragserfüllung gewährleistet sein“⁷³ und insbesondere eine Überkompensation der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten aus der Rundfunkgebühr ausgeschlossen sein.

Aufgrund von Beschwerden verschiedener privater Rundfunkveranstalter, vor allem vertreten durch den Verband Privater Rundfunk und Telemedien e.V., kurz VPRT, kam es 2005 zu einem Verfahren der Generaldirektion Wettbewerb der Europäischen Kommission gegen die Bundesrepublik Deutschland.⁷⁴ Im Zentrum der Kritik standen die Tätigkeiten im Online-Bereich der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, angebliche Intransparenz bei der Gebührenverteilung, der Erwerb von Sportübertragungsrechten sowie die Behauptung, Produktionsfirmen der Anstalten erhielten staatliche Beihilfen durch die Rundfunkgebühr.⁷⁵

Die Kommission forderte die Bundesrepublik – in Vertretung der gesetzgebenden Bundesländer – auf, den öffentlichen Auftrag insbesondere in Bezug auf Online-Dienste weiter zu konkretisieren, getrennte Buchführung zwischen kommerziellen Tätigkeiten und solchen von „allgemeinem

⁷¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:11997D/PRO/09:DE:HTML,22.07.2009>

⁷² ebenda

⁷³ Fechner 2008, 186 Rn. 20

⁷⁴ Vgl. Dörr/Schwartmann 2008, 154 Rn. 453; äußerst kritisch zur Verhältnismäßigkeit des Verfahrens angesichts des Amsterdamer Protokolls äußert sich Eberle 2006, 497 ff.

⁷⁵ Diese und die folgenden Angaben des Abschnitts stammen aus: Schreiben der Europäischen Kommission betreffend „Staatliche Beihilfe E 3/2005“: http://ec.europa.eu/community_law/state_aids/comp-2005/e003-05.pdf, 21.07.2009.

wirtschaftlichen Interesse“ zu betreiben und zu gewährleisten, dass kommerzielle Tätigkeiten nicht durch staatliche Zuwendungen sondern entsprechend marktwirtschaftlichen Prinzipien finanziert werden. Die Bundesregierung argumentierte, der öffentlich-rechtliche Auftrag sei ausreichend definiert und durch das dreistufige Verfahren mit der KEF eine Überkompensation oder Quersubventionierung ausgeschlossen. Nach einer weiteren Stellungnahme der Beschwerdeführer stellte die Kommission fest, dass die vorliegende Finanzierungsform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aus oben genannten Gründen nicht mit Europarecht vereinbar ist.

Schließlich einigten sich die Kontrahenten Ende 2006 auf einen Kompromiss, in dem die Bundesregierung förmlich zusagte, „zweckdienliche Maßnahmen“ durchzuführen, die die Vorwürfe der Beihilfe ausräumten. Kernpunkt dieser Maßnahmen ist neben einer Konkretisierung des Auftrags insbesondere der neu eingeführte Drei-Stufen-Test⁷⁶ für die Online-Angebote der Rundfunkanstalten, welcher Qualität, Nutzen und Aufwand des Angebots überprüft.

Die Zusagen waren innerhalb von zwei Jahren – bis zum 24.4.2009 – in Form eines Staatsvertrages umzusetzen, dies ist mit dem zwölften Rundfunkänderungsstaatsvertrages geschehen.

⁷⁶ Ausführlich dazu: <http://www.ard.de/intern/dreistufentest/dreistufentest/-/id=1086834/nid=1086834/did=1090670/10sdo4a/index.html>, 23.07.2009

3 Öffentlich-rechtlicher Rundfunk heute

Um die politische und öffentliche Diskussion bezüglich der öffentlich-rechtlichen Rundfunkfinanzierung im Ganzen zu verstehen, geht dieses Kapitel auf die aktuelle Situation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und dessen Finanzierung ein. Auf Grundlage der vorher beschriebenen Rechtsgrundlagen werden sowohl das Medienangebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als auch dessen Finanzierung erläutert. Schwerpunkt dieses Abschnitts sind dabei die geltenden Vorschriften zur Rundfunkgebühr und deren Verwendung.

3.1 Rundfunkanstalten

Die öffentlich-rechtliche Rundfunklandschaft in Deutschland setzt sich aus der Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland, kurz ARD, dem Zweiten Deutschen Fernsehen, kurz ZDF, und dem Deutschlandradio zusammen. Während ZDF und Deutschlandradio bundesweite Rundfunkveranstalter sind, setzt sich die ARD aus insgesamt zehn Mitgliedern⁷⁷ zusammen:

- Bayerischer Rundfunk (BR)
- Hessischer Rundfunk (HR)
- Mitteldeutscher Rundfunk (MDR)
- Norddeutscher Rundfunk (NDR)
- Radio Bremen (RB)
- Rundfunk Berlin-Brandenburg (RBB)
- Saarländischer Rundfunk (SR)
- Südwestrundfunk (SWR)
- Westdeutscher Rundfunk (WDR)
- Deutsche Welle (DW)

Während es sich bei den ersten neun um Länderanstalten handelt, ist die DW eine Bundesanstalt mit anderer Aufgabe und Finanzierung und daher nicht weiter Inhalt der Arbeit.

⁷⁷ Vgl. <http://www.ard.de/intern/mitglieder/-/id=8146/cjedh0/index.html>, 23.07.2009

3.2 Fernseh-, Hörfunk- und Onlineangebote⁷⁸

Die Mitglieder der ARD veranstalten sowohl gemeinschaftlich als auch in eigener Verantwortung Fernsehprogramme. Für ihre Dritten Programme kooperieren die Anstalten NDR und RB sowie SWR und SR, alle anderen senden ihr eigenes Programm. Eine übersichtliche Darstellung über die Verteilung in den Bundesländern liefert folgende Abbildung:



Abbildung 1: Zuständigkeitsbereiche der ARD-Mitglieder⁷⁹

Das Erste Deutsche Fernsehen ist das größte und bekannteste Gemeinschaftsprogramm der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Mit dem ZDF zusammen werden der Ereignis- und Dokumentationskanal Phoenix und das Kinderprogramm KI.KA ausgestrahlt, gemeinsam mit ZDF, ORF und dem Schweizer Fernsehen der Sender 3sat und mit ZDF und ARTE France das deutsch-französische Kulturprogramm von ARTE.

Ergänzt wird das Programmangebot der ARD durch die ausschließlich digital empfangbaren Kanäle EinsPlus, EinsExtra und EinsFestival, das ZDF betreibt digital zusätzlich den ZDFinfokanal, den ZDFdokukanal und den ZDFtheaterkanal.

Neben den Fernsehkanälen bieten die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ein umfangreiches Hörfunkprogramm an. Dieses umfasst insge-

⁷⁸ Angaben des Kapitels beziehen sich auf: ARD (Hrsg.): ARD-Jahrbuch 08, 391 ff.

⁷⁹ http://ard-digital.de/static/images/karte_01.gif, 21.07.2009

samt 53 verschiedene Radiosender bundesweit, die mit unterschiedlichen Programmschwerpunkten verschiedene Zielgruppen erreichen sollen.

Die Körperschaft des öffentlichen Rechts Deutschlandradio bietet außerdem mit ihrem Deutschlandfunk und dem Deutschlandradio Kultur zwei weitere Hörfunkprogramme an, die – im Gegensatz zu den Programmen der ARD-Mitglieder – komplett werbefrei ist.

Im Jahr 2007 sendeten die Mitgliedsanstalten der ARD insgesamt 30.773.210 Minuten Hörfunkprogramm und 534.023⁸⁰ Minuten Fernsehprogramm. Dabei sind das Erste Deutsche Fernsehen und das ZDF in jeweils 99 Prozent der deutschen Haushalte zu empfangen. Damit decken sie das Bundesgebiet – wenn auch nur leicht – besser ab als alle privatkommerziellen Anbieter im Vergleich.

Die hohe Akzeptanz der Öffentlich-Rechtlichen in der Bevölkerung wird auch durch ihre Marktanteile zur Primetime zwischen 20 und 23 Uhr im Jahr 2007 deutlich. Hierbei liegen sowohl Das Erste, die Dritten und das ZDF jeweils mehr als ein Prozent vor dem größten Privatveranstalter RTL.

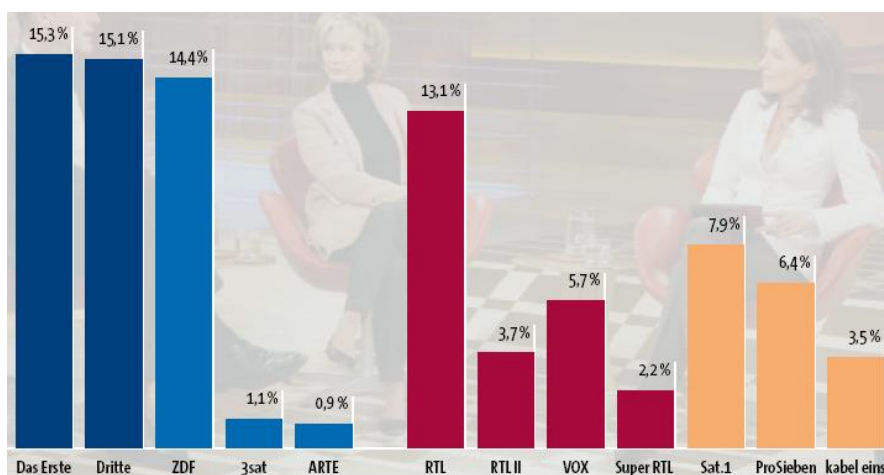


Abbildung 2: Marktanteile zwischen 20 und 23 Uhr in 2007⁸¹

Seit einigen Jahren weiten ARD und ZDF außerdem ihre Onlineangebote stark aus. Sie bieten auf ihren Plattformen große Teile der Radio- und Fernsehinhalte – häufig auch als Live-Stream – an. Damit treten sie erstmalig in Wettbewerb mit Verlagen und anderen Betreibern informierender Webportale.

⁸⁰ ohne die o.g. digitalen Programm der ARD

⁸¹ ARD (Hrsg.) 2008, 423

3.3 Finanzierung

Das im Vorfeld beschriebene Angebot der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten erfordert beträchtliche Mittel der Finanzierung. Diese erfolgt durch eine Mischform, bestehend aus den Rundfunkgebühren, Erträgen aus Werbung und sonstigen Einnahmen. Entsprechend dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts, in dem es die Rundfunkgebühr als „die gemäßige Art der Finanzierung“⁸² bezeichnet, stuft der Gesetzgeber im RStV die Rundfunkgebühr als „vorrangige Finanzierungsquelle“⁸³ gegenüber den anderen ein.

Insgesamt erwirtschafteten die ARD im Jahr 2008 rund 6,29⁸⁴ und das ZDF circa 1,96 Milliarden Euro⁸⁵, zusammen also 8,25 Milliarden Euro.

3.3.1 Rundfunkgebühren

Gemäß § 13. Abs. RStV begründet das Bereithalten eines Rundfunkempfangsgeräts die Pflicht zur Zahlung der Rundfunkgebühr. Sie dient dabei der Finanzierung der Gesamtveranstaltung Rundfunk, die tatsächliche Inanspruchnahme des Angebots der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten spielt für die Zahlungspflicht keine Rolle. Entsprechende Klagen wurden bislang von der Rechtssprechung regelmäßig verneint.⁸⁶

Der Begriff *Gebühr* ist dabei im heutigen Zusammenhang irreführend. Vielmehr handelt es sich um eine Bezeichnung mit historischem Hintergrund. Vor der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts 1968, welches die Einführung der Rundfunkgebühren begründete⁸⁷, war die bundeseigene Deutsche Bundespost mit der Einziehung dieser speziellen Abgabe, entsprechend Fernmeldeanlagen-gesetz, beauftragt. Die Richter urteilten, dass dies nicht dem Gebot der Staatsferne entspräche.⁸⁸

Die finanzdefinitorisch korrekte Einordnung der Rundfunkgebühr war in diesem Zusammenhang lange Zeit nicht ganz unstrittig. „Eine Gebühr ist eine Gegenleistung für eine besondere Leistung der Verwaltung“.⁸⁹ Da der Rundfunkgebühr jedoch keine konkrete Gegenleistung entgegensteht und

⁸² BVerfGE 87, 181, 181

⁸³ Vgl. § 13 RStV

⁸⁴ ARD (Hrsg.) 2008, 352

⁸⁵ http://www.zdf-jahrbuch.de/2008/finanzen/abschluss_2007.php, 25.07.2009

⁸⁶ Altendorfer 2001, 154 Rn. 3

⁸⁷ <http://www.jura.uni-rostock.de/gersdorf/medienrecht/Vorlesungsskript%20RFR/4abschnt.htm>, 28.07.2009

⁸⁸ Schmidt 1989, 33

⁸⁹ Fechner 2008, 280 Rn. 82

sie auch keine Befugnis zur Nutzung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks darstellt, ist diese Einordnung falsch. Ebenfalls unrichtig ist die Annahme, dass die Rundfunkgebühr eine Steuer sei, da sie nicht in den Staatshaushalt mit einfließt.⁹⁰ Mittlerweile ist sich die Wissenschaft überwiegend einig darüber, dass es sich bei der Rundfunkgebühr nicht um eine Gebühr im eigentlichen Sinne, sondern um einen öffentlich-rechtlichen Beitrag handelt.⁹¹ Für die Rechtfertigung der Erhebung eines Beitrags ist die „bloße Nutzungsmöglichkeit“⁹² eines Angebots bereits ausreichend.

3.3.1.1 Rundfunkempfangsgeräte und Rundfunkteilnehmer⁹³

Die gesetzliche Grundlage der Gebührenerhebung bildet der Rundfunkgebührenstaatsvertrag. Er definiert sowohl, was Rundfunkempfangsgeräte sind und wer Rundfunkteilnehmer ist.

§ 1 Abs. 1 Satz 1 RGebStV

Rundfunkempfangsgeräte [...] sind technische Einrichtungen, die zur [...] Hör- und Sichtbarmachung von Rundfunkdarbietungen geeignet sind.

§ 1 Abs. 2 Satz RGebStV

Rundteilnehmer ist, wer ein Rundfunkempfangsgerät bereithält.

Gemäß § 2 Abs. 1 RGebStV setzt sich die Rundfunkgebühr aus der Grundgebühr und der Fernsehgebühr zusammen. Grundsätzlich hat jeder Rundfunkteilnehmer jedes Rundfunkempfangsgerät, was er bereithält, zu melden und dafür die entsprechende Rundfunkgebühr zu entrichten.

Unter bestimmten Voraussetzungen ist eine Befreiung von der Rundfunkgebühr möglich. Diese kann sich sowohl entsprechend § 5 RGebStV auf die bereitgehaltenen Geräte als auch gemäß § 6 RGebStV auf der sozialen Lage der Rundfunkteilnehmer begründen.

So sind Zweitgeräte – einschließlich sogenannter neuartiger Rundfunkgeräte⁹⁴, kurz NEG, – im privaten Bereich grundsätzlich von einer zusätzlichen Rundfunkgebühr befreit, solange sie sich im selben Haushalt oder Kraftfahrzeug des Rundfunkteilnehmers befinden. Dies gilt auch für die Geräte des Ehepartners, solange sie in einer Wohnung leben. Ebenfalls

⁹⁰ Vgl. Fechner 2008, 280 Rn. 82 ff.

⁹¹ Vgl. ebenda sowie Schmidt 1989, 35 ff.

⁹² Fechner 2008, 280 Rn. 85

⁹³ Alle Angaben dieses Abschnitts beziehen sich – soweit nicht anders vermerkt – auf den Rundfunkgebührenstaatsvertrag, RGebStV

⁹⁴ Neuartige Rundfunkgeräte sind neben Computern beispielsweise auch Mobiltelefone und MP3-Player, die Rundfunk empfangen können

grundsätzlich befreit sind neuartige Rundfunkempfangsgeräte im nicht-privaten, unternehmerischen Bereich sowie sämtliche Geräte, die in den Rundfunkanstalten und Landesmedienanstalten selbst, von Rundfunkteilnehmern mit diplomatischen Beziehungen sowie sozialen und gemeinnützigen Einrichtungen wie Krankenhäusern, Pflegeheimen oder Werkstätten für behinderte Menschen genutzt werden. Teilbefreiungen sind für das Beherbergungsgewerbe möglich.

Von der Rundfunkgebühr befreit gemäß § 6 RGebStV sind natürliche Personen, wenn sie beispielsweise Sozialhilfe-, Arbeitslosengeld-II-Empfänger oder BAföG-Empfänger sind.

3.3.1.2 Rundfunkgebührenfestsetzungsverfahren

Das Verfahren zur Festsetzung der Rundfunkgebühren regelt im Wesentlichen der § 14 des Rundfunkstaatsvertrags. Konkretisiert wird dieses im ersten Abschnitt des Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrags. Das Verfahren spiegelt damit den Vorschlag des Bundesverfassungsgerichts aus dem achten Rundfunkurteil von 1994 wider. Der Schutz des Grundrechts der Rundfunkfreiheit wird hierbei durch eine Verfahrensgarantie geleistet.⁹⁵ Der dritte Rundfunkänderungsstaatsvertrag setzte dieses dann ab 1997 erstmalig um.⁹⁶

Das Verfahren besteht dabei aus drei aufeinanderfolgenden Schritten: Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten melden ihren Finanzbedarf an, dieser wird durch die KEF überprüft, schließlich schlägt die KEF den Ländern die Höhe der Rundfunkgebühr vor, von diesem nur abgewichen werden darf, wenn die Gründe in den „Informationszugangs- und Vermögensinteressen“⁹⁷ der Rundfunkteilnehmer liegen. Diesen Interessen wird in der Praxis wohl aber bereits durch die zahlreichen Gebührenbefreiungstatbestände ausreichend Rechnung getragen.⁹⁸ In seinem zweiten Gebührenurteil von 2007 hat das Bundesverfassungsgericht außerdem zum wiederholten Male festgestellt, dass eine Abweichung von der Empfehlung der KEF frei von „medienpolitischen Zwecksetzungen“⁹⁹ sein muss.

Die KEF in ihrer Funktion als unabhängige Expertenkommission setzt sich zurzeit aus 16 Mitgliedern zusammen. Jedes Bundesland bestimmt ein Mitglied für die Dauer von fünf Jahren. Die Mitglieder sollen dabei in ver-

⁹⁵ Vgl. Fechner 2008, 287 Rn. 102

⁹⁶ Vgl. Altendorfer 2001, 165 Rn. 34

⁹⁷ BVerfGE 90, 60, 94

⁹⁸ Vgl. Eberle 1996, 31

⁹⁹ BVerfGE 119, 118, 220

schiedenen Bereichen wie Wirtschaft, Medien und Rundfunkrecht tätig sein.¹⁰⁰

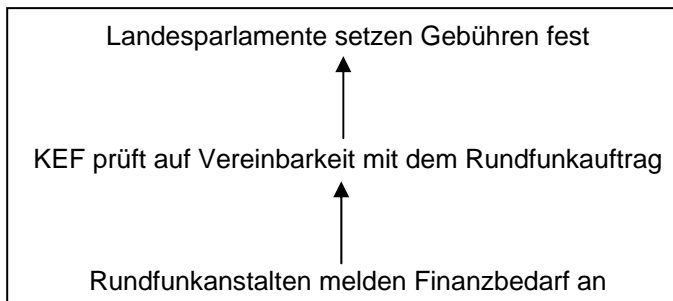


Abbildung 3: Dreistufiges Verfahren zur Rundfunkgebührenfestsetzung¹⁰¹

Die Anmeldung des Finanzbedarfs durch die Rundfunkanstalten erfolgt alle zwei Jahre bei der KEF. Dabei melden die Mitglieder der ARD ihren Bedarf gemeinsam an¹⁰², dieser setzt sich aus den Einzelanmeldungen der Landesrundfunkanstalten zusammen, welche auch einzeln aufgeführt werden.¹⁰³

ARD, ZDF und Deutschlandradio legen von der KEF geforderte entsprechende Unterlagen vor. Diese müssen insbesondere eine „Darlegung der Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsmaßnahmen“¹⁰⁴ beinhalten.

In der zweiten Stufe des Verfahrens überprüft die KEF, ob sich die Bedarfsanmeldung im Rahmen des rechtlichen umrahmten Rundfunkauftrags und „im Einklang mit den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie unter Berücksichtigung der Entwicklung der Haushalte der öffentlichen Hand“¹⁰⁵ ermittelt wurden. Haben die Rundfunkanstalten Selbstverpflichtungen in Bezug auf ihre Finanzaktivitäten geleistet, sind diese ebenfalls Bestandteil der Überprüfung.¹⁰⁶ Sie sind desweiteren entsprechend § 3 Abs. 2 RFinStV verpflichtet, falls von der KEF gefordert, weitere Auskünfte bezüglich Unternehmen, Beteiligungen und Gemeinschaftseinrichtungen zu liefern.¹⁰⁷

¹⁰⁰ Vgl. § 4 RFinStV

¹⁰¹ Eigene Darstellung nach Fechner 2008, 287 Rn. 100

¹⁰² Vgl. § 1 Abs. 1 RFinStV

¹⁰³ kritisch dazu: Dörr 1997/98, 66

¹⁰⁴ § 1 Abs. 2 RFinStV

¹⁰⁵ § 3 Abs. 1 RFinStV

¹⁰⁶ Vgl. ebenda

¹⁰⁷ Vgl. § 3 Abs. 2 RFinStV

Konkret wendet die KEF seit 1999 zur Berechnung des Finanzbedarfs ein indexgestütztes integriertes Prüf- und Berechnungsverfahren, kurz IIVF, an.¹⁰⁸ Hierbei werden zunächst Preissteigerungsraten in Rundfunk, bei Personalausgaben etc. mit einem vorher festgelegten Basisbestand der Vorjahre indiziert und so der Finanzbedarf für die bestehenden Aufwendungen ermittelt. Im zweiten Schritt fließen Faktoren wie Investitionsbedarf, Einsparpotenziale, Erträge aus Werbung und sonstigen Einnahmen in die Berechnung mit ein. Abschließend werden ein Soll/Ist-Vergleich durchgeführt und eventuell vorhandene Finanzmittel berücksichtigt und so der Finanzbedarf ermittelt. Aus einem Vergleich mit dem voraussichtlichen Gebührenaufkommen werden Überschuss oder Fehlbetrag und daraus die notwendige Gebührensenkung oder -erhöhung berechnet.

Der Gebührevorschlag der KEF ist für die Landesparlamente – wie zuvor beschrieben – nahezu bindend und gilt stets für die kommende vierjährige Gebührenperiode. Die Festsetzung erfolgt per Staatsvertrag.

3.3.1.3 *Gebühreneinzugszentrale*

Da der Gläubiger der Rundfunkgebühr die jeweilige Landesrundfunkanstalt ist, in dem sich ein Rundfunkempfangsgerät befindet, sind diese auch mit der Einziehung derselben beauftragt.¹⁰⁹ Zur Vereinfachung und Vereinheitlichung des Gebühreneinzugs nahm 1976 die bereits 1973 gegründete Gebühreneinzugszentrale der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, kurz GEZ, ihren Geschäftsbetrieb auf.¹¹⁰ Sie stellt eine „öffentlich-rechtliche, nicht rechtsfähige Verwaltungsgemeinschaft“¹¹¹ von ARD, ZDF und Deutschlandradio dar und ist somit Teil der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Schriftlich verankert ist sie in der *Verwaltungsvereinbarung Gebühreneinzug*¹¹².

Zu den konkreten Aufgaben der GEZ gehören sowohl die im direkten Zusammenhang mit An- und Abmeldungen, Befreiungen und Gebühreneinzug der Rundfunkteilnehmer als auch verschiedene Auswertungen und die Planung der Gebührenerträge für die Rundfunkanstalten.¹¹³ Insgesamt

¹⁰⁸ Die Angaben zum IIVF stammen aus der Darstellung in: KEF 1999, Anhang, Seite XI

¹⁰⁹ Vgl. § 7 RGebStV

¹¹⁰ Vgl. Altendorfer 2001, 171 Rn. 50

¹¹¹ http://gez.de/die_gez/unternehmen/index_ges.html, 30.07.2009

¹¹² ebenda

¹¹³ Vgl. GEZ (Hrsg.) 2009, 7

verwaltete die GEZ im Jahr 2008 mit ihren 1125 Mitarbeitern rund 42,5 Millionen Teilnehmerkonten.¹¹⁴

Die Arbeit der GEZ ist allerdings nicht völlig unumstritten. In der Vergangenheit wurden vor allem das Vorgehen bei der Beschaffung von Privatadressen und das Verfahren bei der Kontrolle durch die Gebührenbeauftragten teilweise heftig kritisiert. Neben der üblichen Übermittlung von An- und Abmeldungen durch die Einwohnermeldeämter entsprechend § 8 Abs. 1. RGebStV mietet die GEZ zum Beispiel die Adressen von Abonnenten von TV-Zeitschriften an und gleicht diese mit ihrem Datenbestand der Rundfunkteilnehmer ab¹¹⁵. Dieses Vorgehen ist durch den Rundfunkgebührenstaatsvertrag zugelassen, wird von Datenschützern und Fachverbänden allerdings stark beanstandet.¹¹⁶

Die Gebührenbeauftragten der GEZ, die als freie Mitarbeiter auf Provisionsbasis beschäftigt sind, führen Gebührenkontrollen durch und sollen auf diese Weise sogenannte *Schwarzseher* ermitteln. Sie sollen beraten, sind dabei befugt bei entsprechenden Anhaltspunkten Zwangsanmeldungen durchzuführen und bewegen sich unter dem eigenen Arbeits- und Verdienstdruck zuweilen in einer rechtlichen Grauzone.¹¹⁷

Mittlerweile versucht die GEZ auf zweifache Weise gegen diese Kritik vorzugehen. So mahnt sie die Herausgeber journalistischer Veröffentlichungen aufgrund der Verwendung „nicht existenter Begriffe [wie GEZ-Gebühr und GEZ-Brief; Anm. d. Verf.], die offenbar nur dazu dienen, ein negatives Image der GEZ hervorzurufen“¹¹⁸, entsprechend ab. Die positive Wirkung solch anwaltlicher Maßnahmen für den Ruf der GEZ bleibt zweifelhaft.

Desweiteren betreibt die GEZ umfangreiche Marketing-Maßnahmen mit dem Ziel, die Rundfunkteilnehmer zur Anmeldung ihrer Rundfunkgeräte zu veranlassen und so das Rundfunkteilnehmerpotenzial zu steigern.¹¹⁹ Dabei setzt die GEZ auf verschiedene Kanäle im Kommunikationsmix. TV- und Hörfunkspots gehören ebenso dazu wie Printanzeigen in verschiedenen

¹¹⁴ Vgl. ebenda

¹¹⁵ Vgl. http://www.zeit.de/2005/14/GEZ_Dreist, 30.07.2009

¹¹⁶ Vgl. <http://www.welt.de/webwelt/article3799858/Legal-oder-illegal-was-die-GEZ-Fahnder-duerfen.html> und <http://software.magnus.de/internet/artikel/bitkom-kritisiert-gez-plaene.html>, 29.07.2009

¹¹⁷ Vgl. dazu ausführlich:

<http://www.faz.net/s/Rub475F682E3FC24868A8A5276D4FB916D7/Doc~E2D0376377325489C80E63A44396B3920~ATpl~Ecommon~Spezial.html>, 27.07.2009

¹¹⁸ <http://www.faz.net/s/Rub475F682E3FC24868A8A5276D4FB916D7/Doc~E2737FBAC14EE4445B026C445F1211CAD~ATpl~Ecommon~Scontent.html>, 26.07.2009

¹¹⁹ Vgl. GEZ (Hrsg.) 2009, 18

zielgruppenrelevanten Druckerzeugnissen, Online-Werbung, Präsentationen bei Events und Messen sowie Direct-Mailing-Maßnahmen.¹²⁰ Die KEF zweifelt die Wirtschaftlichkeit dieser Maßnahmen an. „Der Nutzen aus den eingesetzten Instrumenten und ergriffenen Maßnahmen [...] übersteigt deren jährliche Kosten um ein Vielfaches“¹²¹, so die Kommission.

Die Gesamtaufwendung für den Gebühreneinzug betrugen im Jahr 2008 164,4 Millionen Euro. Da die GEZ keine eigene Finanzierungsgrundlage besitzt, werden ihre Kosten durch die Rundfunkgebühren selbst gedeckt. Der Anteil am Gesamtaufkommen der Rundfunkgebühr belief sich 2008 auf insgesamt 2,26 Prozent.¹²²

3.3.2 Werbung

Die Regelungen für Werbung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk sind im Vergleich zu denen des privat-kommerziellen streng. So dürfen bestimmte Sendungen nicht von Werbung unterbrochen werden, Werbung auch nur an bestimmten Tagen zu bestimmten Zeiten ausgestrahlt und ein bestimmtes Maximum an Werbung je Tag und Stunde nicht überschritten werden.¹²³ Die Erlaubnis zur Ausstrahlung beschränkt sich außerdem auf ARD, ZDF und die Hörfunkprogramme der Landesrundfunkanstalten, nicht aber auf die weiteren bundesweiten Fernsehprogramme, die Dritten oder die Radioprogramme des Deutschlandradio.

Im Jahr 2008 erwirtschaftete die ARD durch Werbung einen Nettoumsatz von rund 351 Millionen Euro¹²⁴, das ZDF einen Bruttoumsatz in Höhe von 178,8 Millionen Euro¹²⁵, was einem Nettoumsatz von etwa 120 Millionen Euro entspricht.

3.3.3 Sonstige Einnahmen

Weitere Einnahmen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ergeben sich Sponsoring- und Finanzerträgen, Kostenerstattungen, Kooperationen mit Dritten und Beteiligungserträgen.¹²⁶ Gemäß § 16a RStV schließen kommerzielle Aktivitäten insbesondere auch Produktionen und Leistungen

¹²⁰ Vgl. ebenda, 19 ff.

¹²¹ KEF (Hrsg.) 2007, 189

¹²² Vgl. GEZ 2009, 45

¹²³ Vgl. § 15-16 RStV

¹²⁴ Vgl. ARD (Hrsg.) 2008, 389

¹²⁵ <http://www.zdf-jahrbuch.de/2008/grundlagen/strauch.php>, 25.07.2009

¹²⁶ Vgl. KEF (Hrsg.) 2007, 140 ff.

für Dritte sowie Merchandising, Verwertungsaktivitäten und Vermietungen mit ein.

Die sonstigen Erträge der Rundfunkanstalten beliefen sich für die Gebührenperiode von 2005 bis 2008 auf insgesamt 3,747 Milliarden Euro¹²⁷, was einem Jahresmittel von rund 936 Millionen Euro entspricht.

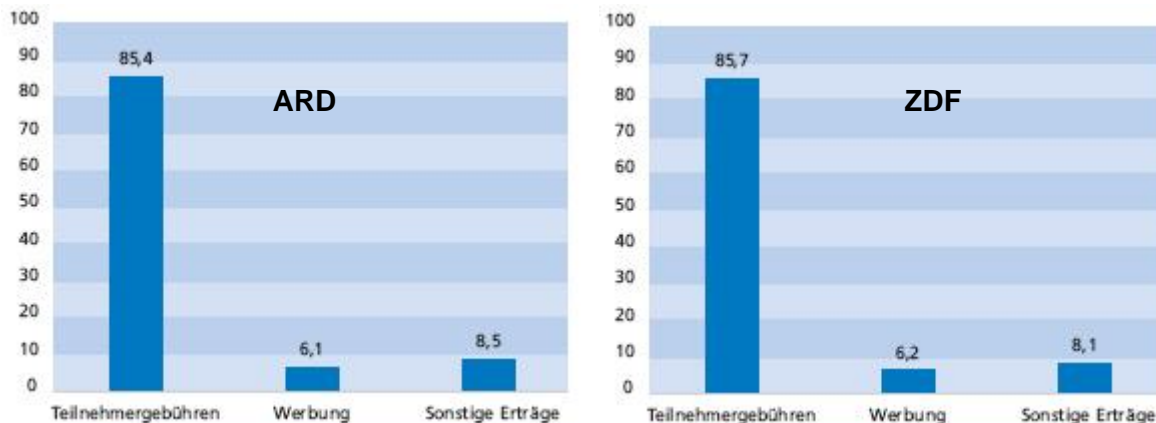


Abbildung 4: Prozentuale Verteilung der Einnahmen für 2009-2012¹²⁸

Für die laufende Gebührenperiode 2009-2012 geht die KEF von obiger Verteilung der Finanzeinnahmen bei ARD und ZDF aus. Auch wenn Werbung und sonstige Erträge offensichtlich kein unerhebliches Maß an den Einkünften beitragen, so sind die Rundfunkanstalten doch „weitestgehend von den Teilnehmergebühren abhängig“¹²⁹

3.3.4 Aufkommen

Die Rundfunkgebühr erhöhte sich zur aktuellen Gebührenperiode, welche am 01.01.2009 begann, um insgesamt 0,95 Euro und beträgt nun 17,98 Euro. Davon entfallen 5,76 Euro auf die Grundgebühr und 12,22 Euro auf die Fernsehgebühr.¹³⁰

Im Jahr zuvor betrug die Gebühr je Rundfunkteilnehmer 17,03 Euro, insgesamt zog die GEZ Gebühren in Höhe von 7,260 Milliarden Euro ein, verteilt auf 2,722 Milliarden Euro Hörfunk-, 4,526 Milliarden Fernseh- und 11 Millionen Euro Gebühr für neuartige Rundfunkgeräte.¹³¹ Insgesamt war-

¹²⁷ Vgl. KEF (Hrsg.) 2007, 152 f.

¹²⁸ KEF (Hrsg.) 2007, 51

¹²⁹ ebenda

¹³⁰ KEF (Hrsg.) 2007, 13

¹³¹ Vgl. GEZ (Hrsg) 2009, 40

en rund 43 Millionen Hörfunkgeräte, etwa 37 Millionen Fernseher und 191.000 NEGs angemeldet. Die Zahl der angemeldeten NEGs ist so gering, da eine Gebührenpflicht nur besteht, wenn im Haushalt bisher kein anderes Rundfunkempfangsgerät bereitgehalten wurde.

Gebührenbefreiungen verursachten einen Ausfall von insgesamt 754 Millionen Euro, was bei einem Verzicht in Höhe der Gebühr der letzten vier Jahre, eine Reduzierung derselben um 10,4 Prozent beziehungsweise 1,77 Euro ermöglicht hätte.¹³²

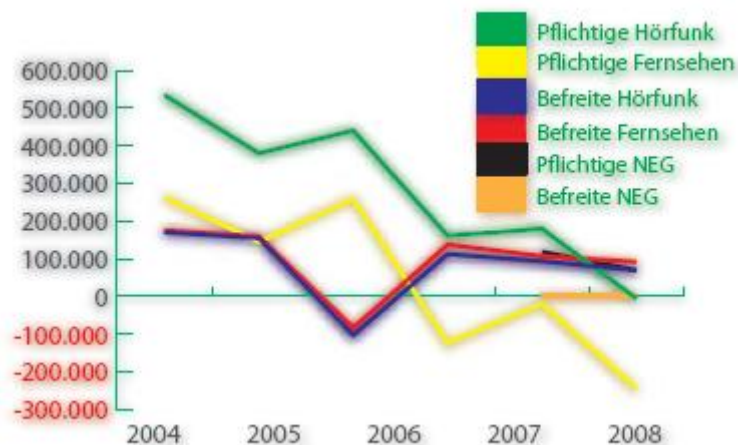


Abbildung 5: Bestandsentwicklung der angemeldeten Geräte seit 2004¹³³

Insgesamt ist in den letzten Jahren der Bestand der angemeldeten Geräte zwar gestiegen, dieser Anstieg ist seit 2005 allerdings rückläufig, seit 2007 sind insgesamt weniger Fernsehgeräte angemeldet als in den Jahren zuvor. Nicht zuletzt führte auch dies zu einer regelmäßigen Erhöhung der Rundfunkgebühr in der Vergangenheit.

3.3.5 Aufteilung

Die Verteilung der Rundfunkgebühren regelt der Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag. Gemäß § 10 Abs. 1 RFinStV erhalten zunächst die Landesmedienanstalten 1,9275 Prozent der Grundgebühr und 1,8818 Prozent der Fernsehgebühr. Diese haben hauptsächlich zur Aufgabe, die privatkommerziellen Rundfunkprogramme zu kontrollieren.¹³⁴ Alle Landesmedienanstalten erhalten dabei zunächst einen Sockelbetrag, der Rest steht

¹³² ebenda, 38

¹³³ ebenda

¹³⁴ ausführlich dazu: <http://www.alm.de/5.html>, 02.08.2009

ihnen „im Verhältnis des Aufkommens aus der Rundfunkgebühr in ihren Ländern zu“¹³⁵. Im zweiten Schritt erfolgt die Aufteilung unter den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Hierbei bekommt die ARD 60,5086 Prozent und das ZDF 39,4914 Prozent der Fernsehgebühr. Von der Grundgebühr erhält die ARD wiederum 93,0219 Prozent und das Deutschlandradio die übrigen 6,9781 Prozent.¹³⁶ Ebenfalls aus den Gebührenerträgen der Rundfunkanstalten finanzieren sich sowohl die KEF als auch der europäische Kulturkanal ARTE.¹³⁷

Die Aufteilung der Gebühren innerhalb der ARD-Mitglieder erfolgt nach der Höhe der Gebühren im jeweiligen Anstaltsgebiet.¹³⁸ Dies bringt erhebliche Einkommensunterschiede zwischen den Landesrundfunkanstalten mit sich.

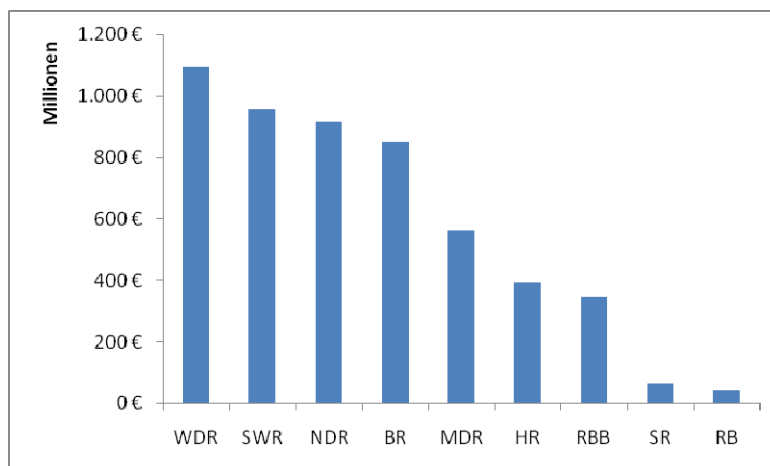


Abbildung 6: Gebührenertrag je Landesrundfunkanstalt¹³⁹

Damit dennoch jede Rundfunkanstalt in der Lage ist, ein „ausreichendes Programm zu gestalten“¹⁴⁰, sind die Anstalten zum Finanzausgleich verpflichtet. 2007 erhielten der Saarländische Rundfunk und Radio Bremen so etwa 28 beziehungsweise 24 Millionen Euro von den sieben größeren Anstalten.¹⁴¹ Entsprechend § 14 RFinStV beträgt der Finanzausgleich genau ein Prozent der Gebührenerträge der ARD und wird nach einem festgelegten Schlüssel auf SR und RB aufgeteilt. Der RBB, 2003 aus Gründen der

¹³⁵ § 10 Abs. 1 RFinStV

¹³⁶ Vgl. § 9 Abs. 1, 2 RFinStV

¹³⁷ Vgl. § 6 Abs. 1, § 9 Abs. RFinStV

¹³⁸ Vgl. Altendorfer 2001, 169 Rn. 45

¹³⁹ eigene Darstellung nach GEZ (Hrsg.) 2009, 41

¹⁴⁰ § 12 RFinStV

¹⁴¹ Vgl. ARD (Hrsg.) 2008, 378

Wirtschaftlichkeit 2003 aus den Anstalten ORB und SFB fusioniert, erhielt zuletzt 2006 Mittel aus dem Finanzausgleich.

Der Finanzausgleich der Rundfunkanstalten war in der Vergangenheit bereits Auslöser medienpolitischer Diskussionen. So forderten Politiker und Intendanten der gebenden Rundfunkanstalten eine Beendigung des Finanzausgleichs.¹⁴² Die Konsequenz wäre wohl, dass die von der Unterstützung Profitierenden dadurch aber „existentiell [sic] bedroht“¹⁴³ und kaum noch in der Lage wären, ihren Auftrag zu erfüllen. Außerdem übersteigt der Programmanteil der kleineren Rundfunkanstalten am Gesamtprogramm der ARD den Anteil an den Rundfunkgebühren deutlich.¹⁴⁴ Die Notwendigkeit und Sinnhaftigkeit des Finanzausgleichs bestätigt auch die KEF. Sie geht in ihrem aktuellen Bericht sogar einen Schritt weiter und bekräftigt, dass die derzeitige Höhe des Finanzausgleichs nicht ausreicht, „die Lebens- und Funktionsfähigkeit der kleinen Anstalten sicherzustellen“¹⁴⁵, obwohl SR und RB mit ihren Sparmaßnahmen weit über dem Schnitt der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten liegen.¹⁴⁶ Auch wenn sich die Gesamtsumme des Finanzausgleichs zuletzt reduzierte, erscheint ein kompletter Ausstieg – beim derzeitigen Verfahren der Rundfunkgebührenverteilung – unwahrscheinlich.

3.3.6 Aufwendung¹⁴⁷

Das Gros der Einnahmen der Rundfunkanstalten wird für die Erstellung des Programms aufgewendet. Für den Zeitraum 2009-2012 erwartet die KEF für die ARD Programmaufwendungen, wie zum Beispiel Herstellervergütungen, Kosten für die Programmverbreitung, Reise- und Fahrtkosten oder programmbezogene Mieten, in Höhe von insgesamt 10,95 Milliarden Euro, für das ZDF in Höhe von 5,41 Milliarden Euro.

„Von erheblicher Bedeutung“ für den Finanzbedarf der Anstalten im Personalbereich ist die dort eingerechnete betriebliche Altersversorgung in Höhe von 2,2 Milliarden Euro bis 2012. Weiterhin zum Personalaufwand zählen festangestellte und zeitlich befristete Mitarbeiter sowie Aushilfen und freie Mitarbeiter. Insgesamt liegt dieser Bereich für die laufende Ge-

¹⁴² Vgl. http://www.focus.de/kultur/medien/rundfunk-notfalls-klagen-wir_aid_171885.html, 04.08.2009

¹⁴³ Dörr 1997/98, 7

¹⁴⁴ Vgl. Dörr 1997/98, 8

¹⁴⁵ KEF (Hrsg.) 2007, 201

¹⁴⁶ Vgl. ebenda, 200 ff.

¹⁴⁷ Die Angaben dieses Abschnitts beziehen sich, soweit nicht anders vermerkt, auf: KEF (Hrsg.) 2007, 53-109

bührenperiode in der ARD bei 25,4 Milliarden Euro und für das ZDF bei 8,1 Milliarden Euro.

Zum Sachaufwand der Rundfunkanstalten zählen Sachinvestitionen und übliche Geschäftsaufwendungen in Höhe von 4,5 Milliarden Euro bei der ARD und 647 Millionen Euro beim ZDF. Die von der KEF geplante prozentuale Verteilung der Aufwandsbereiche verdeutlicht die folgende Darstellung.

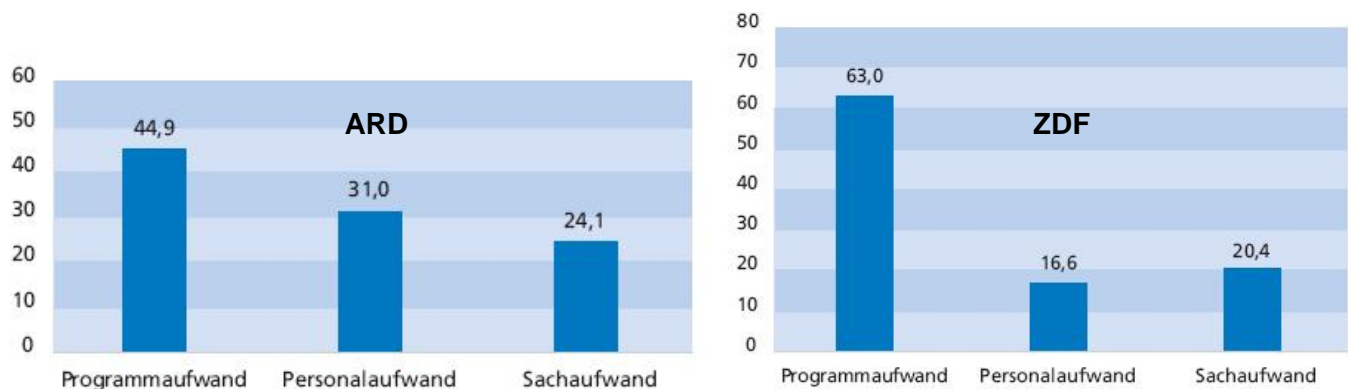


Abbildung 7: Prozentuale Anteile der Aufwandsbereiche 2009-2012¹⁴⁸

Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sind für ihre – teils umstrittenen – Onlineangebote finanzielle Selbstbindungen eingegangen. Sie legten sich darauf fest, dass der Aufwand dafür nicht mehr als 0,75 Prozent des Gesamtaufwands betragen darf. Dieser Wert wurde überschritten, daraus ergaben sich finanzbedarfsmindernde Konsequenzen für die laufende Gebührenperiode durch die KEF.¹⁴⁹

Insbesondere im Personalbereich gibt es bei ARD und ZDF trotz entsprechender Maßnahmen nach wie vor erhebliches Einsparpotenzial¹⁵⁰, ebenso sieht die KEF die sonstigen Sparmaßnahmen noch nicht erschöpft.

¹⁴⁸ KEF (Hrsg.) 2007, 51

¹⁴⁹ KEF (Hrsg.) 2007, 205

¹⁵⁰ KEF (Hrsg.) 2007, 16

4 Alternativen zur Rundfunkgebühr

Nach Beilegung des Beihilfestreits mit der Europäischen Kommission und der späteren Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts 2007 ist das Thema der öffentlich-rechtlichen Rundfunkfinanzierung wieder auf der Agenda der Medienpolitiker der Bundesländer zu finden. Verstärkt wurde die öffentliche Diskussion außerdem aufgrund der Einführung der Gebühr für NEGs, die in der Presse oft als „PC-Gebühr“¹⁵¹ titulierte wird, der Debatte um die Online-Angebote der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und der Erhöhung der Rundfunkgebühr zu Beginn 2009. Dabei hat das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich festgestellt, dass die aktuelle Finanzierungsform nicht die einzig mögliche ist und die Notwendigkeit einer Erneuerung notwendig scheint.¹⁵²

Praktikable Alternativen müssen dabei allerdings in erster Linie verschiedenen rechtlichen, aber auch politischen und öffentlichen Anforderungen gerecht werden. Daher sind nicht alle denkbaren Modelle wirklich umsetzbar und deshalb kaum Inhalt der politischen Debatte.

4.1 Voraussetzungen

Die rechtlichen Anforderungen an die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sind durch das Bundesverfassungsgericht festgelegt und durch die gültigen Staatsverträge umgesetzt worden.

Der bedeutendste verfassungsrechtliche Anspruch an die öffentlich-rechtliche Rundfunkfinanzierung ist das Gebot der Rundfunkfreiheit und die damit verbundene inhaltliche Unabhängigkeit der Rundfunkanstalten von Staat und anderen Interessensgruppierungen, die durch finanzielle Erwägungen Auswirkungen auf das Programm der Öffentlich-Rechtlichen nehmen könnten. Allerdings hat das Gericht auch deutlich herausgestellt, dass die Finanzierung in einem für den Rundfunkteilnehmer angemessenen Rahmen stattfinden muss.

Auf europäischer Ebene bewegt sich die deutsche Rundfunkfinanzierung im Spannungsfeld zwischen Amsterdamer Protokoll und dem beigelegten Beihilfeverfahren von 2007. So obliegt es den EU-Mitgliedsstaaten, die Finanzierung in dem Maße selbstständig zu regeln, ohne die Wettbe-

¹⁵¹ Vgl.

http://www.welt.de/webwelt/article1451245/PC_Gebuehr_bringt_GEZ_gerade_mal_4_Millioenen_Euro.html und <http://www.stern.de/digital/computer/gez-bundesverfassungsgericht-prueft-pc-gebuehr-574266.html>, 04.08.2009

¹⁵² vgl. BVerfGE 119, 181, 224 ff.

werbsbedingungen im gemeinsamen Markt zu beeinträchtigen und gleichzeitig den Erfordernissen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gerecht zu werden.¹⁵³ Dennoch führt der Kompromiss mit der Wettbewerbskommission der Europäischen Union zu einem indirekten Eingreifen in das deutsche Rundfunkrecht. Dieser bezieht sich desweiteren nur auf die aktuelle Finanzierungsform. Bei einer Änderung des Finanzierungssystems ist eine erneute Überprüfung und Einstufung als Neubeihilfe durch die Generaldirektion Wettbewerb der Europäischen Kommission nicht nur denkbar, sondern äußerst wahrscheinlich.

Nicht zuletzt sind die Interessen der Rundfunkteilnehmer zu beachten, welche die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten überwiegend finanzieren. In ihrem Sinne sollten eine Reduzierung der Gebührenhöhe und eine Vereinfachung des Gebühreneinzugs zugunsten einer stärkeren Akzeptanz zur Zahlung in Betracht gezogen werden.

4.2 Vorschläge der AG „Zukunft der Rundfunkgebühr“¹⁵⁴

Auf der Ministerpräsidentenkonferenz, kurz MPK, im Oktober 2006 in Bad Pyrmont¹⁵⁵ beauftragten die Ministerpräsidenten die Rundfunkkommission der Länder, mögliche Alternativen zur öffentlich-rechtlichen Rundfunkfinanzierung zu erarbeiten.

Diese sollten aufkommensneutral, den privaten und gewerblichen Bereich erfassen, nicht das an das Bereithalten von Rundfunkempfangsgeräten anknüpfen, sozial gerecht, staatsfern und von hoher „gesellschaftlicher Akzeptanz“ sein sowie einen möglichst geringen Verwaltungsaufwand erfordern. Dabei sollten neben den bereits genannten rechtlichen Vorgaben vor allem die Finanzverfassung und der Datenschutz Beachtung finden.

Auf dieser Grundlage entwickelte die Arbeitsgemeinschaft unter der Federführung der Staatskanzlei Thüringens vier alternative Finanzierungskonzepte, die im Folgenden vorgestellt werden sollen.

¹⁵³ Vgl. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:11997D/PRO/09:DE:HTML>, 22.07.2009

¹⁵⁴ Sofern nicht anders angegeben, beziehen sich alle Angaben dieses Abschnitts auf: „Die Möglichkeit einer Fortentwicklung. Diskussionspapier der AG „Zukunft der Rundfunkgebühr“ der Bundesländer

¹⁵⁵ Dittmann 2009, 12

4.2.1 Vereinfachte Rundfunkgebühr

Hierbei geht es um eine „drastische Vereinfachung der Vorschriften“. Dieser Vorschlag beinhaltet die Aufhebung der Trennung sowohl von herkömmlichen und neuartigen Rundfunkempfangsgeräten als auch von Grund- und Fernsehgebühr. Grundsätzlich fällt dabei pro Haushalt oder Betriebsstätte – insbesondere von erheblicher Bedeutung im Beherbergungsgewerbe – nur eine Gebühr an, auch die Gebührenpflicht für Zweit- und Ferienwohnungen, mobile Geräte und Kraftfahrzeuge entfällt.

Dieses Modell wäre zunächst nicht aufkommensneutral und führt zu Mindereinnahmen von 400-700 Millionen Euro pro Jahr. Möglichkeiten zur Gegenfinanzierung wären eine Erhöhung der Rundfunkgebühr, Staffelungen im nicht-privaten Bereich nach bestimmten Kriterien wie Mitarbeiterzahl, Umsatz oder Jahresgewinn und Einsparungen beim Gebühreneinzug. Desweiteren sind die Aufhebung der Gebührenbefreiung aus gesundheitlichen Gründen und die Übernahme der Gebühren bei Sozialhilfe- und Arbeitslosengeld-II-Empfängern durch den Sozialhilfeträger vorstellbar.

Die vereinfachte Rundfunkgebühr hält am „etablierten System“ fest. Somit ist eine staatsvertragliche Festlegung in verhältnismäßig kurzer Zeit möglich, die Kosten beim Gebühreneinzug würden reduziert.

Kritisch wären die Belastung der Sozialhilfeträger und die erstmalige Belastung behinderter Menschen. Insgesamt würde die Zahl der angemeldet Rundfunkgeräte sinken, eine Aufkommensneutralität bei gleicher Höhe der Rundfunkgebühr bleibt zweifelhaft und auch das Problem der Medienkonvergenz wird nicht gelöst.

4.2.2 Haushalts-/Wohnungsabgabe bzw. Unternehmensabgabe

Das Modell ist losgelöst vom Bereithalten eines Rundfunkempfangsgeräts oder dessen Nutzung durch die Rundfunkteilnehmer und einer Aufteilung in Grund- und Fernsehgebühr¹⁵⁶. Das Erhebungsmerkmal des im Folgenden Medienabgabe genannten Finanzierungsmodells knüpft bei der Erhebung der Gebühr daher an den Haushalt beziehungsweise die Wohnung und im nicht-privaten, gewerblichen Bereich an die Betriebsstätte beziehungsweise den Firmensitz eines Unternehmens an.

Mit diesem Vorschlag wäre das Problem der Medienkonvergenz gelöst, da keine Unterscheidung bezüglich der Geräteform vorgenommen wird. Auch die Gebührenbeauftragten der GEZ würden überflüssig, da es keine „Schwarzseher bzw. –hörer“ mehr gäbe. Gläubiger der Abgabe könnten

¹⁵⁶ Vgl. Dittmann 2009, 17 ff

wie bisher auch die Rundfunkanstalten, aber auch die Länder selbst sein. Das Verfahren zur Ermittlung der Höhe der Abgabe mit der KEF könnte ebenfalls im Wesentlichen beibehalten werden.¹⁵⁷ Die Medienabgabe ist weder als Steuer, Gebühr, Beitrag oder – wie es die AG „Zukunft der Rundfunkgebühr“ als Sonderabgabe zu klassifizieren. Stattdessen wäre sie als „sachkompetenzimplizite Abgabe“¹⁵⁸, auch Abgabe sui generis¹⁵⁹ genannt, einzuordnen.

Problematisch im Rahmen dieses Modells ist die tatbestandliche Definition des Haushaltsbegriffs, die bisher nicht vorgenommen wurde.¹⁶⁰ Hierbei müsste insbesondere eindeutig geklärt werden, wer der letztliche Abgabenschuldner im Rahmen des Haushalts oder der Betriebsstätte ist. Desweiteren ist mit einem hohen Verwaltungsaufwand zu rechnen, bei dem insbesondere datenschutzrechtliche Vorgaben und Zusatzbelastungen durch Abgabenbefreiungen, die außerdem einer Erhöhung der Medienabgabe führen würden, zu beachten sind. Aufgrund des Wegfalls der unterschiedlichen Gebühren ist eine Neugestaltung der Gebührenaufteilung unter den Rundfunk- und Landesmedienanstalten von Nöten.

4.2.3 Bürgerabgabe/Kopfpauschale

Dieses – hier ausschließlich als „Kopfpauschale“ bezeichnete – Modell ist „empfangsgeräte- und nutzungsunabhängig“. Es knüpft an die Volljährigkeit und einen in Deutschland gemeldeten Wohnsitz an. Bei etwa 70 Millionen Gebührenpflichtigen ergäbe sich eine Belastung von 9 Euro pro Person und Monat.

Mit der Kopfpauschale könnte die zu entrichtende Abgabe deutlich geringer ausfallen als bisher. Auch das Problem der Schwarzseher und -hörer würde entfallen, der Außendienst der GEZ sich erübrigen. Wie bei der Medienabgabe löst sich aufgrund der Loslösung von bestimmten Geräteformen das Problem der Konvergenz der Medien.

Auch bei diesem Modell ist die Einordnung der Abgabenform bisher nicht geklärt. Das Bundesverfassungsgericht hat für den wahrscheinlichen Fall der Sonderabgabe hohe Hürden festgelegt.¹⁶¹ Ebenso wäre die Mehr-

¹⁵⁷ ebenda

¹⁵⁸ Dittmann 2009, 58

¹⁵⁹ „sui generis“ (lat. „eigener Art“): nur durch sich selbst eine Klasse bildend; einzig, besonders; vgl. Duden, Fremdwörterbuch 1997, 783

¹⁶⁰ Vgl. Roland Koch, Ministerpräsident Hessens und Vorsitzender der MPK 2006/2007, Aussage auf der Pressekonferenz zur MPK, 19.10.2007

¹⁶¹ Vgl. BVerfGE 55, 274, 274 ff.

fachbelastung für Familien mit erwachsenen Kindern unangemessen hoch, während Unternehmen überhaupt nicht mehr belastet würden. Aufgrund der größeren Zahl an Abgabepflichtigen erhöht sich der Erhebungsaufwand in der Verwaltung erheblich. Die Erstellung einer Zentraldatei mit allen Erwachsenen scheint hinsichtlich der aktuellen Diskussion zum Datenschutz eher unwahrscheinlich. Auch hier ist außerdem nicht eindeutig geklärt, ob es Gebührenbefreiungstatbestände gibt. Diese würden wiederum entweder zu einer Erhöhung der Kopfpauschale oder einer zusätzlichen Belastung für die Kommunen als Sozialhilfeträger führen.

4.2.4 Finanzierung durch Steuern

Die Arbeitsgemeinschaft „Zukunft der Rundfunkgebühr“ hat auch verschiedene Möglichkeiten einer Steuerfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks erarbeitet.

Vorstellbar sind hierbei sowohl Bundes- als auch Landessteuern. Eine angemessene Aufteilung auf verschiedene Steuern wie zum Beispiel die Umsatz-, die Einkommen- und die Körperschaftssteuer hätte zur Folge, dass die Rundfunkteilnehmer „eher unmerklich“¹⁶² belastet würden, was die Akzeptanz gegenüber der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der Bevölkerung steigern könnte. Auch würden der Aufwand und die gesamte Problematik beim Gebühreneinzug durch die GEZ gänzlich entfallen. Ebenso wäre die „Konvergenzproblematik“ gelöst.

Bei diesem Steuermodell scheint die Erfüllung verfassungsrechtlicher Vorgaben allerdings sehr zweifelhaft. Die Staatsferne des Rundfunks wäre berührt, auch würde sich eine Kompetenzverschiebung von Länder- auf Bundesebene ergeben und die Finanzierungsgarantie ist aufgrund jährlicher Steuerschwankungen nicht sichergestellt. Die Rundfunkanstalten würden de facto zu „Kostgängern“¹⁶³ des Staates werden.

Erhöhungen der Landessteuern würden die Kompetenzfragen zwar vermeiden, die verfassungsrechtlichen Vorbehalte jedoch nicht ausräumen können. Desweiteren erscheint die Erbringung von über sieben Milliarden Euro für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk bei einem Jahresaufkommen aller acht Landessteuern von insgesamt rund 21 Milliarden Euro zumindest schwierig.

Auch die Einführung neuer Steuern wie einer zweckgebundenen Rundfunksteuer, einer Wohnungs- und Betriebsstättensteuer oder einer Rund-

¹⁶² Dittmann 2009, 14

¹⁶³ Dittmann 2009, 15

funksteuer nach dem Vorbild der Kirchsteuer wären weder aufkommensneutral noch verfassungsrechtlich konform.¹⁶⁴

Allen vorgestellten Modellen ist zudem gemein, dass Sie in dieser Form keine sozialen Befreiungen beinhalten und die Frage der Verteilung der Einnahmen unter den Anstalten nicht geklärt ist.

4.2.5 Beschluss der Ministerpräsidenten

Auf der MPK im Oktober 2007 in Wiesbaden wurden die Vorschläge der Arbeitsgemeinschaft „Zukunft der Rundfunkgebühren“ erörtert und die Ministerpräsidenten der Länder fassten den Beschluss, die Rundfunkkommission und die Arbeitsgemeinschaft mit einer genaueren Prüfung der beiden Modellvorschläge „Vereinfachte Rundfunkgebühr“ und „Medienabgabe“ zu beauftragen.¹⁶⁵ Dieser Prozess ist bis heute in Gang, auf der – mittlerweile von Sachsen geführten MPK – im Oktober 2008 wurde die Rundfunkkommission zur erneuten Konkretisierung der Modelle aufgefordert, die Ministerpräsidenten einigten sich darauf „auf der [im Oktober 2009; Anm. d. Verf.] Jahreskonferenz 2009 eine Entscheidung über das künftige Finanzierungsmodell treffen und im Jahr 2010 einen entsprechenden Staatsvertrag schließen“¹⁶⁶.

4.3 Sonstige Modelle

Neben den vier Vorschlägen der Arbeitsgemeinschaft „Zukunft der Rundfunkgebühr“ existieren weitere Modelle zur Erneuerung der Rundfunkfinanzierung. Obgleich sie in der aktuellen politischen Diskussion zurzeit keine Rolle spielen, finden sie in der Literatur immer wieder Erwähnung.

Die Aufzählung wird dabei nicht dem Anspruch auf Vollständigkeit gerecht und einige Modelle werden aus Gründen der nicht gegebenen Umsetzbarkeit lediglich umrissen.

¹⁶⁴ Dittmann 2009, 14-16

¹⁶⁵ Vgl.

http://www.hessen.de/irj/HStK_Internet?rid=HStK_15/HStK_Internet/nav/34d/34d3d09f-5003-1110-1043-97ccf4e69f28,...,11111111-2222-3333-4444-100000005002%26_ic_seluCon=9b120d8a-c5e9-4311-1010-4397ccf4e69f%26shownav=false.htm&uid=34d3d09f-5003-1110-1043-97ccf4e69f28&shownav=false, 10.08.2009

¹⁶⁶ <http://www.sachsen.de/mpk/5496.htm>, 10.08.2009

4.3.1 Hessisches Modell¹⁶⁷

Ende 2007 hat die Medienpolitische Kommission der Industrie- und Handelskammer Hessen ein eigenes Modell zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks mitsamt Rechtsgutachten vorgestellt.

Das Hessische Modell entspricht dabei den Anforderungen, die auch die an Vorschläge der AG „Zukunft der Rundfunkgebühr“ gestellt wurden. Es knüpft als Erhebungsgrundlage an das Wahlrecht der Bevölkerung bei Bundestags- und Ausländerbeiratswahlen an. Im Gegensatz zur Kopfpauschale wird der Gebührensatz für „in Partnerschaft lebende Personen“ halbiert. Eine Gebührenerhebung für den nicht-privaten, gewerblichen Bereich ist dabei nicht vorgesehen. Entsprechend der Berechnung der Medienpolitischen Kommission liegt die Höhe der Abgabe auch einem möglichen Rückgang oder Anstieg der Zahl der Single-Haushalte in Deutschland mit einem Betrag von 15,36 bis 15,76 Euro unter der Höhe der aktuellen Rundfunkgebühr. Gebührenbefreiungen soll es dabei nicht mehr geben, stattdessen wird ein Rückerstattungsanspruch beim Sozialträger für bislang gebührenbefreite Rundfunkteilnehmer eingeführt.

Das Modell begründet sich darin, dass die Wahlberechtigten auf eigenem Interesse an einem leistungsfähigen öffentlich-rechtlichen Rundfunk interessiert sind, da dieser eine objektive Berichterstattung und somit eine „sachgerechte Kontrolle“ des Staates durch die Bürger sicherstellt. Auf diese Weise sind im Verlauf eines demographischen Wandels auch geringere Einnahmen möglich, die nicht durch eine Gebührenerhöhung ausgeglichen werden müssten, da weniger Wahlberechtigte vorhanden sind, „für welche die Voraussetzungen der demokratischen Willensbildung geschaffen werden müssen“. Aufgrund dieser besonderen Beziehung ist die Einordnung als Abgabe sui generis gerechtfertigt.

Beim Hessischen Modell sind allerdings ähnlich wie bei der Kopfpauschale datenschutzrechtliche Fragen nicht ausreichend geklärt, dazu käme es zu errechneten Mehrbelastungen der Sozialträger in Höhe von 645 Millionen Euro.

4.3.2 Modifizierte Rundfunkgebühr¹⁶⁸

Die von ARD und ZDF 2003 entwickelte „modifizierte Rundfunkgebühr“ entspricht im Wesentlichen der im Moment vorherrschenden Struktur der

¹⁶⁷ Alle Angaben dieses Abschnitts beruhen auf: Gehring, Müller, Marwitz: Hessisches Modell zur Neuordnung der Rundfunkgebührenordnung

¹⁶⁸ Die Angaben dieses Abschnitts stützen sich auf: Dittmann 2009, 12 ff.

Gebührenfinanzierung. Durch den Fortbestand der Rundfunkgebühr ist weiterhin eine funktionsgerechte Ausstattung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gewährleistet, der Vorteil dieses Modells ergäbe sich beim Gebühreneinzug. Anstatt einer Anmeldung des Rundfunkempfangsgeräts durch den Teilnehmer wird hier „die gesetzliche Vermutung, nach der in jedem Haushalt bzw. in jeder Betriebsstätte ein Rundfunkgerät zum Empfang bereitgehalten wird“ vorausgesetzt.

Problematisch daran ist, dass das Problem des „Entlastungsbeweises“ dadurch nicht gelöst, sondern „mit umgekehrter Beweislastverteilung“ fortgesetzt würde. Die Schwierigkeiten beim Gebühreneinzug durch die GEZ würden somit auf die Rundfunkteilnehmer übertragen, was rechtlich problematisch scheint.

4.3.3 Modelle ohne Gebührenbezug¹⁶⁹

Neben Modellen, die regelmäßige nutzungsunabhängige Entgelte durch die Bürger zur Finanzierung vorsehen, gibt es auch Ideen, die sich davon lösen. Diese sind in der Umsetzung im Allgemeinen jedoch rechtlich bedenklich und allenfalls nicht praktikabel. Hessens Ministerpräsident Roland Koch bezeichnete sie mit: „Was auch immer man sich theoretisch denken kann“¹⁷⁰.

Eine Finanzierung der Rundfunkanstalten durch Pay-TV ist – unabhängig von Pay-per-View oder Pay-per-Channel¹⁷¹ – nur bedingt umsetzbar. Dennoch ist Pay-TV den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten durch Verfassungs- oder Landesrecht nicht verboten und von der Bestands- und Entwicklungsgarantie „erfaßt [sic]“¹⁷² und im Sinne der Mischfinanzierung durchaus denkbar¹⁷³. Eine ausschließende Finanzierung ist allerdings nicht denkbar, da die Rezipientenzahl schwankend wäre. Der Grundversorgungsauftrag könnte so nicht mehr gewährleistet werden, eine Entfremdung vom öffentlich-rechtlichen Rundfunk ist offensichtlich.

Eine Geräteabgabe, die bei Herstellern und Importeuren von Rundfunkempfangsgeräten erhoben würde, hätte eine erhebliche Steigerung der Endkundenpreise zur Folge. Sie würde nach aktuellen Schätzungen circa

¹⁶⁹ Eine ausführliche Beschreibung dieser Modelle findet sich bei Hasse 2005, 176 ff.

¹⁷⁰ Roland Koch, Ministerpräsident Hessens und Vorsitzender der MPK 2006/2007, Aussage auf der Pressekonferenz zur MPK, 19.10.2007

¹⁷¹ Pay-per-View bezeichnet die Bezahlung einer Sendung, Pay-per-Channel den Kauf pro Fernsehprogramm in einem bestimmten Zeitraum (in der Regel ein Monat)

¹⁷² Hoffmann-Riem 1996, 127

¹⁷³ Vgl. ebenda

400 Euro je Fernsehgerät und 130 Euro bei Hörfunkgeräte betragen¹⁷⁴. Ein verstärkter Erwerb im Ausland wäre die Folge und die verfassungsrechtliche Finanzierungsgarantie wäre durch schwankende Verkaufszahlen nicht mehr gewährleistet.

Überwiegende Finanzierung aus Spenden, Sponsoring oder Werbung würde hingegen zu einem Verlust der Unabhängigkeit der Rundfunkanstalten führen und die funktionsgerechte Finanzierung würde verloren gehen, daher scheidet auch diese Finanzierungsform aus.

Vorstellbar ist auch eine Abgabe der privaten Rundfunkveranstalter zu Gunsten der Öffentlich-Rechtlichen. Die Begründung dafür liegt darin, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk mit seiner Gebührenfinanzierung den privaten Rundfunk „von den an der publizistischen Funktion [...] ausgerichteten Programmanforderungen“¹⁷⁵ entlastet und erst so die ökonomisch-kommerzielle Tätigkeit der Privaten ermöglicht.

¹⁷⁴ Vgl. Dittmann 2009, 15 f.

¹⁷⁵ Eberle 1996, 18

5 Rundfunkpolitik

Aufgrund der bereits erläuterten Staatsferne des Rundfunks ergibt sich eine Sonderstellung der Rundfunkpolitik im Verhältnis zu anderen politischen Themen.

In keinem der 16 Bundesländer – bis auf die Ausnahme des Ministers für Bundesangelegenheiten, Europa und Medien in Nordrhein-Westfalen – gibt es ein eigenes Ressort oder einen Medien- bzw. Rundfunkminister. Dieser Bereich ist direkt der jeweiligen Staats- oder Senatskanzlei des regierenden Ministerpräsidenten unterstellt. Rundfunkpolitische Entscheidungen werden im Vorfeld auf der Ebene der jeweils zuständigen Referate der Staatskanzleien und der eigens zu diesem Zweck gegründeten Rundfunkkommission der Länder ausgearbeitet und letztlich auf der Ministerpräsidentenkonferenz erörtert und gegebenenfalls beschlossen. Die Landesregierungen legen den Beschluss letztlich den Parlamenten vor, welche endgültig darüber abzustimmen haben. Im Fall der Staatsverträge ist außerdem eine Zustimmung aller 16 Länder für ein Inkrafttreten erforderlich.

Auf Bundesebene hat die Bundesregierung in ihrem Medien- und Kommunikationsbericht 2008 den Entschluss der Länder, alternative Finanzierungsmodelle zu untersuchen, ausdrücklich begrüßt. Die Konvergenzentwicklung stellt den bisherigen Anknüpfungspunkt zur Gebührenpflicht in Frage. Ebenso könnte ein werbe- und sponsoringfreier öffentlicher-rechtlicher Rundfunk zu einer „Schärfung [...] des Profils beitragen“¹⁷⁶. Gleichzeitig weist die Bundesregierung wiederholt darauf hin, dass das Thema in die Zuständigkeit der Länder fällt – auch wenn sie Adressat der Europäischen Kommission im Beihilfeverfahren war – und sie dabei nur unterstützend tätig werden kann¹⁷⁷.

5.1 Positionen der Parteien

Dieser Abschnitt zeigt die rundfunkpolitischen Positionen der fünf *großen* Parteien, die in Landtagen und Bundestag vertreten sind, auf. Dabei werden die Aussagen der Bundes- und Landesparteien aufgrund von Deckungsgleichheit zusammengefasst. Allen Parteien ist dabei gemein, dass sie sich ausdrücklich zur Dualen Rundfunkordnung bekennen.

Es ist ferner anzumerken, dass sich die Debatte zur Neuordnung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkfinanzierung trotz des Plans der Minister-

¹⁷⁶ <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2008/12/Anlagen/2008-12-17-medienbericht-teil1.property=publicationFile.pdf>, 13.08.2009

¹⁷⁷ Vgl. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/084/1608457.pdf>, 14.08.2009

präsidenten, Mitte 2008 bereits eine Präferenz für die Haushaltsabgabe oder die vereinfachte Rundfunkgebühr abzugeben, weiter in die Länge zieht und mit einer Entscheidung nun auf der unter Vorsitz des Landes Rheinland-Pfalz geführten MPK Ende 2009 zu rechnen ist. Die Ministerpräsidenten einigten sich desweiteren darauf, 2010 einen entsprechenden Rundfunkstaatsvertrag zu beschließen.¹⁷⁸

Die Notwendigkeit dieses Zeitplans ergibt sich insbesondere daraus, dass die KEF in der Regel zwei Jahre im Vorfeld, also spätestens Ende 2011, die Höhe der Rundfunkabgabe für die Gebührenperiode 2013 bis 2017 festlegt.

Es wird darauf hingewiesen, dass aufgrund der noch laufenden Diskussion innerhalb der Rundfunkkommission, die zuständigen Stellen der Staatskanzleien nur sehr beschränkt bereit waren, vorab Informationen zum Stand der Diskussion zu veröffentlichen.

5.1.1 CDU

Die von der Medienpolitischen Kommission unter Vorsitz des baden-württembergischen Ministerpräsidenten Günther Oettinger im Mai 2009¹⁷⁹ formulierten medienpolitischen Thesen der Christlich Demokratischen Union, kurz CDU, sehen die Qualität als Markenzeichen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.¹⁸⁰ Die Rundfunkanstalten werden daher aufgefordert, insbesondere aufgrund der wachsenden Medienkonvergenz verbindliche Qualitätskriterien für ihre Programme und Angebote zu entwickeln. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sollen ihrem Auftrag auch in den Telemedien gerecht werden, dennoch soll das Internet „nicht zu einer eigenen Programmsäule ausgebaut werden“.

Das Bereithalten eines Rundfunkempfangsgeräts als Anknüpfungspunkt der Gebührenerhebung wird als überholt angesehen, Ziel einer Neuordnung des Finanzierungssystems muss es sein, die „Akzeptanz der dualen Rundfunkordnung in der Bevölkerung dauerhaft zu sichern“.

Dazu spricht sich die CDU langfristig für einen werbe- und sponsoring-freien öffentlich-rechtlichen Rundfunk aus. Zunächst soll Sponsoring auf dieselbe Stufe mit Werbung gestellt werden, wäre somit nach 20 Uhr und an Sonn- und Feiertagen nicht mehr zulässig. Um die gesonderte Stellung

¹⁷⁸ <http://www.sachsen.de/mpk/5496.htm>, 10.08.2009

¹⁷⁹ <http://cdu.de/doc/pdfc/090515-pressemitteilung-medienpolitische-positionierung.pdf>, 11.08.2009

¹⁸⁰ Die folgenden Angaben des Abschnitts, sofern nicht anders vermerkt, beziehen sich auf: <http://cdu.de/doc/pdfc/090515-politik-az-medienpolitik-thesen.pdf>, 11.08.2009

des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu „unterstreichen“ und mögliche Einflussnahme durch Dritte zu unterbinden, sei schließlich ein vollständiger Verzicht auf Werbung und Sponsoring erforderlich.

Erstmalig spricht sich CDU außerdem konkret für ein empfangs- und nutzungsunabhängiges „Haushaltsmodell“ im Sinne der Haushaltsabgabe aus. Auch der nicht-private Bereich soll weiterhin zur Finanzierung beitragen, Staffelungen nach Größe oder Leistungsfähigkeit sind hierbei denkbar. Die „Aufgaben und Aufgabenwahrnehmung“ der GEZ muss in diesem Prozess ebenfalls einer Prüfung unterzogen werden.

Damit steht das Papier im Widerspruch zur Bundestagsrede des CDU-Abgeordneten Reinhard Grindel, der in seiner Rede im Parlament am 14. Mai 2009¹⁸¹ eine Werbefreiheit in Hinblick auf die Werbewirtschaft und steigende Tausenderkontaktpreise¹⁸² ablehnt.

Interessant ist die Festlegung der CDU auch aufgrund der Tatsache, dass sich das CDU-geführte und von Günther Oettinger geleitete Staatsministerium Baden-Württembergs auf Anfrage der Fraktion Bündnis90/Die Grünen im Dezember 2007 noch nicht auf eines der beiden Modelle festlegen wollte.¹⁸³

Widersprüchlich gegenüber der Haushaltsabgabe äußerte sich zuletzt der in Nordrhein-Westfalen zuständige CDU-Minister Andreas Krautscheid, der das Modell der Haushaltsabgabe erneut in Frage stellte, obwohl auch er zuvor bereits Zustimmung signalisierte.¹⁸⁴

5.1.2 SPD

Im Gegensatz zur CDU äußert die Sozialdemokratische Partei Deutschlands, kurz SPD, öffentlich bisher keine Präferenz bezüglich einer Alternative der öffentlich-rechtlichen Rundfunkfinanzierung.

Nach Angaben des Leiters der Abteilung 2 Medien der rheinland-pfälzischen Staatskanzlei, Harald Hammann, ist mit einer Entscheidung auch 2009 noch nicht zu rechnen, da die Rundfunkkommission noch Detail-

¹⁸¹ Vgl.

http://www.cduscu.de/Titel_Neue_Rundfunkgebuehr_Anstoss_zur_Reform_der_Rundfunkfinanzierung/TabID_6/SubTabID_7/InhaltTypID_1/InhaltID_8698/Inhalte.aspx, 14.08.2009

¹⁸² Tausenderkontaktpreis, kurz TKP, bezeichnet den Preis einer Rundfunkanstalt zur Erreichung von 1000 Rezipienten in der Zielgruppe zu einer bestimmten Uhrzeit

¹⁸³ Vgl. http://www.landtag-bw.de/WP14/Drucksachen/2000/14_2075_D.PDF, 18.08.2009

¹⁸⁴ Vgl. <http://satundkabel.magnus.de/medien/artikel/medienforum-nrw-haushaltspauschale-als-nachfolger-fuer-gez-gebuehren.html> sowie <http://www.medianight.cdu.de/page/35.htm>, 15.08.2009

fragen der beiden Modelle erörtert. Insbesondere würden noch die Ergebnisse eines ARD-Gutachtens abgewartet, welches finanzverfassungsrechtliche Fragen der Haushaltsabgabe klären soll. Insgesamt zeichne sich innerhalb der Kommission wohl eine Präferenz der Haushaltsabgabe ab, da das bisher Modell der Rundfunkgebühr „einfach nicht mehr tragfähig“¹⁸⁵ sei. Geplant sei ein fertiger Entwurf bis März 2010.

Die SPD fordert außerdem eine Anhebung des Finanzausgleichs innerhalb der ARD-Anstalten von bisher 1 auf 1,5 Prozent des Gebührenaufkommens um die Funktionsfähigkeit der kleineren Anstalten auch „dauerhaft“¹⁸⁶ sicherzustellen.

Der Vorsitzende der Medienkommission der SPD, Marc Jan Eumann, setzt sich desweiteren für einen schrittweisen Ausstieg aus der Finanzierung durch Werbung und Sponsoring ein. Dadurch wäre eine Stärkung beider Säulen des dualen Systems möglich, indem die öffentlich-rechtlichen Anstalten ihre Akzeptanz in der Öffentlichkeit stärkten und die privaten Anbieter weniger Wettbewerb fürchten müssten.¹⁸⁷ Die Kosten beliefen sich allerdings nicht wie von der KEF ermittelt auf 1,42 Euro je Rundfunkteilnehmer, sondern lediglich auf etwa 70 Cent.¹⁸⁸ Ausnahmen bei Sport und Kultur bezüglich des Sponsorings seien jedoch denkbar.

5.1.3 FDP

Die Freie Demokratische Partei, kurz FDP, setzt sich für ein von ihr als *Medienabgabe* bezeichnetes Modell, welches dem oben geschilderten Entwurf der Kopfpauschale – und im Folgenden auch so bezeichnet wird – entspricht, ein. Eine Belastung der Wirtschaft und insbesondere der Hochschulen und Beherbergungsbetriebe lehnt sie ab.¹⁸⁹ Die Legitimität der Abgabepflicht gegenüber Nichtnutzern des öffentlich-rechtlichen Rundfunks entstehe dadurch, dass

„ein Bewusstsein geschaffen [wird], dass unsere Gesellschaft über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk als Garant für qualitativ hochwertige, ausgewogene und unabhängige Informations-, Bildungs-, Kultur-, [sic] und Unterhaltungsein-

¹⁸⁵ Dr. Harald Hammann, Telefonat, 26.08.2009

¹⁸⁶ <http://www.spd.de/de/aktuell/pressemitteilungen/2009/03/SPD-Medienkommission-Fuer-eine-starke-ARD.html>, 15.08.2009

¹⁸⁷ Vgl. <http://eumann.de/medienpolitik>, 15.08.2009

¹⁸⁸ Vgl. ebenda

¹⁸⁹ Vgl. <http://www.fdp-bundespartei.de/files/1410/Buvo-GEZ2006.pdf>, 12.08.2009

richtung verfügen will und deshalb auch die gesamte Gesellschaft für die Finanzierung herangezogen wird.“¹⁹⁰

Um ihren Vorschlag zu bekräftigen, gab die FDP-Bundestagsfraktion 2006 beim Wissenschaftlichen Dienst des Bundestags ein entsprechendes Gutachten in Auftrag.¹⁹¹ Dieses sieht bei unterschiedlichen Annahmen zur Anzahl der Befreiungen eine Abgabe in Höhe von 9 bis 11 Euro vor. Ein Beitrag der Wirtschaft könnte diese wiederum um 80 Cent verringern, Werbe- und Sponsoringfreiheit der Rundfunkprogramme ließe sie um 67 Cent steigen. Inwieweit demographische Veränderungen und Mehrfachbelastungen für Familien Folgen haben könnten, wird nicht abschließend geklärt.

Ferner möchte die FDP eine Einstellung der bisherigen Angebote der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten im Telemedien- und Onlinebereich um „seine Expansion in den freien Meinungsmarkt“ zu beenden.¹⁹² Eine Entwicklung zum „Medienanbieter“¹⁹³ würde zu Wettbewerbsverzerrungen führen und die „ursprüngliche Existenzberechtigung [...] konterkarieren“¹⁹⁴. Die Beendigung des Moratoriums und die damit einhergehende Gebühr für neuartige Rundfunkempfangsgeräte wollte die FDP zuvor durch eine Verlängerung des Moratoriums um zwei Jahre verhindern¹⁹⁵, konnte sich damit aber politisch nicht durchsetzen.

Es ist anzumerken, dass die FDP die einzige der hier genannten fünf Parteien ist, die sich in ihrem Programm zur Bundestagswahl 2009 eindeutig zur Frage der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks positioniert.¹⁹⁶

5.1.4 Bündnis90/Die Grünen

Die Grünen haben sich bereits 2006 per Fraktionsbeschluss für eine „Mediengebühr pro Haushalt“¹⁹⁷ im Sinne der Haushaltsgebühr ausgesprochen.

¹⁹⁰ ebenda

¹⁹¹ Die folgenden Angaben des Absatzes beruhen auf:

<http://www.hansjoachimotto.de/download/5877701/061009WissDienstBtMedienabgabe.pdf>, 12.08.2009

¹⁹² <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/059/1605959.pdf>, 14.08.2009

¹⁹³ <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/124/1612472.pdf>, 14.08.2009

¹⁹⁴ ebenda

¹⁹⁵ Vgl.

<http://www.hansjoachimotto.de/download/5878501/060801Positionspapier+Rundfunkgebuehren+01.08.2006.pdf>, 12.08.2009

¹⁹⁶ Vgl. <http://www.liberales.de/files/653/FDP-Bundestagswahlprogramm2009.pdf>, 13.08.2009

¹⁹⁷ Die folgenden Angaben beruhen, soweit nicht anders angegeben auf: <http://www.gruene-bundestag.de/cms/beschluesse/dokbin/149/149237@de.pdf>, 16.08.2009

Als Haushalt definieren sie darin „jede zusammen wohnende und wirtschaftliche Einheit bildende Personengemeinschaft [...] sowie Personen, die allein wohnen und wirtschaften“. Dabei zählen für die Grünen auch nichteheliche Partnerschaften, Wohngemeinschaften und eingetragene Lebensgemeinschaften dazu. Gebührenbefreiungen für sozial Schwache, Staffelungen nach Größe bei Gewerbebetrieben und eine Limitierung auf den maximal zehnfachen Abgabensatz für Hochschulen sind ebenfalls vorgesehen. Gebührenbefreiungen sollen möglich sein für Selbstständige mit einem Einkommen unter 17.500 Euro pro Jahr und für Personen, die glaubhaft darlegen können, gar kein Empfangsgerät zu besitzen. Ferner halten die Grünen ein Indexverfahren, wie es das Bundesverfassungsgericht bereits erwähnt hat¹⁹⁸, zur Ermittlung der Gebührenanpassung für „angemessen“¹⁹⁹.

Die Grünen begrüßen den ausgehandelten Kompromiss mit der Europäischen Kommission insbesondere deshalb, weil dadurch – zumindest formal – die Möglichkeit besteht, mehr als 0,75 Prozent des Gebührenaufkommens in Online-Angebote zu investieren.²⁰⁰

Bekanntermaßen erfolglos engagierten sich die Grünen außerdem gegen eine Limitierung der Online-Angebote der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ein.²⁰¹

5.1.5 Die Linke

Der Koordinator der AG Medien der Linken, Heiko Hilker, plädiert für eine vereinfachte Rundfunkgebühr, da auf diese Weise „gesichert ist, dass es kein neues Beihilfeverfahren gibt“²⁰² und die Rundfunkgebühr weiterhin an die Nutzung eines Empfangsgerätes anknüpfen soll.

Für die Linke steht im Vordergrund, die finanziellen Belastungen für die Rundfunkempfänger nicht weiter zu erhöhen.²⁰³ Eine Gebühr für Computer und Telefone lehnt sie ab. Im Rahmen des vorhandenen Budgets sollten

¹⁹⁸ Vgl. BVerfGE 119, 181, 224

¹⁹⁹ http://www.gruene-partei.de/cms/default/dokbin/229/229211.medienwelt_im_umbruch_rundfunk_im_digital.pdf, 16.08.2009

²⁰⁰ Vgl. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/073/1607343.pdf>, 14.08.2009

²⁰¹ Vgl. http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse/a22/berichte/oeffentlich-rechtlicher_rundfunk/antrag_2.pdf, 14.08.2009

²⁰² Heiko Hilker, E-Mail, 24.08.2009

²⁰³ Die Angaben dieses Abschnitts stützen sich, sofern nicht anders angegeben auf: http://www.linksfraktion.de/positionspapier_der_fraktion.php?artikel=7734005829, 20.08.2009

die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanbieter aber „uneingeschränkte Publizitätsrechte“²⁰⁴ – insbesondere auch im Internet – gewährt bleiben.²⁰⁵ Die Linke plädiert desweiteren für eine „einheitliche Digitalplattform“, auf der sowohl öffentlich-rechtliche als auch private Rundfunkanbieter zentral ihr gesamtes Programm einspeisen.

Ferner ist eine Neuregelung bei den Gebührenbefreiungen vorgesehen, welche Befreiungen für alle Studenten, Geringverdiener und Bezieher von Niedrigrenten zusätzlich gilt. Die Kosten sollen allerdings vom Sozialträger übernommen werden.

5.2 Problemfelder der Rundfunkpolitik

Aufgrund der oben genannten Sonderstellung der Rundfunkpolitik ergeben sich gleichermaßen einige problematische Tendenzen. Dazu gehört offensichtlich, dass die Rundfunkpolitik als Nischenthema einzuordnen ist, die als öffentliches (Wahlkampf)Thema nicht taugt.²⁰⁶ Außerdem ist mit spürbaren finanziellen Entlastungen der Bevölkerung, unabhängig davon, welches Finanzierungsmodell in die Praxis umgesetzt würde, eher unwahrscheinlich.

Verstärkt wird dieses Problem sicherlich durch die Tatsache, dass in die Verhandlungen der Rundfunkkommission, Rundfunkreferenten und Ministerpräsidenten aufgrund der Bindung an die Staats- und Senatskanzleien ausschließlich Politiker aus SPD und CDU eingebunden sind. So rührt auch der bis heute nicht angetastete Vorsitz des Landes Rheinland-Pfalz in der Rundfunkkommission keinesfalls auf einer landes- oder verfassungsrechtlichen Begründung, sondern ergibt ausschließlich aufgrund historischer Begebenheiten rund um die Gründung des ZDF in den 60er Jahren.²⁰⁷

Bereits Mitte der 90er Jahre wurde zudem festgestellt, dass „der Ort der rundfunkpolitischen Entscheidung sich tendenziell verschoben [hat], und zwar von der parlamentarisch-öffentlichen Debatte zur informell, geheimen Verhandlung“²⁰⁸. Der übliche Parteienproporz zwischen CDU und SPD, den es um die Besetzung der Intendantenposten und anderer Spit-

²⁰⁴ http://die-linke.de/fileadmin/download/wahlen/pdf/485516_LinkePV_LWP_BTW09.pdf, 20.08.2009

²⁰⁵ Vgl. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/073/1607343.pdf>, 14.08.2009

²⁰⁶ Grimberg 2009, 32

²⁰⁷ Hachmeister 2009, 43

²⁰⁸ Wiek, Ulrich: Politische Kommunikation und Public Relations in der Rundfunkpolitik. Eine politikfeldbezogene Analyse. Berlin 1996, Seite 190. In: Isenberg 2007, 13

zenpositionen gibt²⁰⁹ ist dabei – aus verständlicher Sicht der handelnden Akteure – „kein großes öffentliches Thema“²¹⁰.

Berichterstattungen, wie über die öffentliche Forderung Roland Kochs, den Vertrag zwischen Chefredakteur Nikolaus Brender und dem ZDF, dessen stellvertretender Verwaltungsratsvorsitzender Koch selbst ist, nicht zu verlängern²¹¹ oder die Mitfinanzierung der Geburtstagsfeier Kurt Becks durch das ZDF²¹² leisten einen weiteren Beitrag zum Sinken der Akzeptanz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und dessen Finanzierung in der Bevölkerung.

Ergänzend zu diesen Schwierigkeiten zeigt sich ein offensichtlich ein grundsätzliches bürokratisches Problem: Die rasant voranschreitende Konvergenz von Medien und Technik ist im Begriff, die gesetzgeberische Geschwindigkeit der Bundesländer zu überfordern und zu „hektischem Aktivismus [und] schematischem Durchkompromisseln“²¹³ zu führen. Die immer kürzer werdenden Phasen zwischen den Verabschiedungen neuer Rundfunkänderungsstaatsverträge scheint dies zu belegen.

²⁰⁹ Vgl. Isenberg 2007, 22

²¹⁰ Marx 1988, 22

²¹¹ Vgl. statt vieler <http://www.spiegel.de/kultur/gesellschaft/0,1518,609741,00.html>, 21.08.2009

²¹² Vgl. statt vieler <http://www.tagesspiegel.de/weltspiegel/ZDF-Kurt-Beck;art1117,2741074>, 21.08.2009

²¹³ Grimberg 2009, 32

6 Ergebnisse der Untersuchung

Art. 5 Abs. 1 GG beinhaltet das Grundrecht der Rundfunkfreiheit. Der Begriff Rundfunk wird im Grundgesetz nicht weiter definiert, daher hat das Bundesverfassungsgericht mit seinen Rundfunkentscheidungen den Artikel entsprechend ausgelegt und Vorgaben für die deutsche Rundfunkordnung formuliert. Diese beinhalten die notwendige Staatsferne des Rundfunks und die gesetzgeberische Kompetenz durch die Bundesländer. Eine Grundversorgung durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk muss gewährleistet sein, daraus leitet das Gericht eine Bestands- und Entwicklungsgarantie und eine damit einhergehende Finanzierungsgarantie ab. Diese muss auch im dualen System mit privaten Rundfunkanbietern gegeben sein. Insbesondere die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks hat das Gericht mehrfach beschäftigt, wiederholt legte es fest, dass eine unabhängige und politikferne Ermittlung des Finanzbedarfs erforderlich ist.

Neben verfassungsrechtlichen Vorgaben und landeseigenen Rundfunk- oder Mediengesetzen stellen Staatsverträge zwischen den Bundesländern bundesweit einheitliche Rundfunkregelungen sicher. Diese betreffen vor allem Anforderungen und Auftrag öffentlich-rechtlicher und privater Rundfunkveranstalter, die Finanzierung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten durch Rundfunkgebühren, das Verfahren zur Festlegung der Gebührenhöhe und Vorgaben für die Rundfunkeilnehmer.

Seit einiger Zeit nehmen auch europarechtliche Vorgaben verstärkt Einfluss auf die deutsche Rundfunkordnung. Neben europäischen Grundrechten und europaweit gültigen Regelungen zu Mediendiensten war vor allem ein 2007 von der Europäischen Kommission geführtes Beihilfeverfahren in Bezug auf die Zulässigkeit der deutschen Rundfunkgebühr von großer Bedeutung. Das Verfahren wurde schließlich eingestellt und die Rundfunkgebühr als zulässige Beihilfe eingestuft. Die Bundesrepublik Deutschland sicherte der Kommission Nachbesserungen unter anderem bei der Formulierung des Auftrags und der Kontrolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu.

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk mit seinen neun in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, dem ZDF und dem Deutschlandradio finanziert sein umfangreiches Hörfunk- und Fernsehprogramm neben der Rundfunkgebühr auch aus Werbung und sonstigen Erträgen. Insgesamt erwirtschaften die Rundfunkanstalten zusammen so über 8 Milliarden Euro im Jahr. Die vorrangige Finanzierungsquelle ist aber die Rundfunkgebühr mit einem Gesamtaufkommen von etwa 7,3 Milliarden Euro. Für die kleinen Rundfunkanstalten SR und RB ist das Gebührenaufkom-

men in ihren Ländern nicht ausreichend, sodass ein Finanzausgleich unter den Anstalten die Funktionsfähigkeit gewährleistet. Das dreistufige Verfahren zur Festsetzung der Gebührenhöhe mit der KEF sichert dabei die vom Bundesverfassungsgericht geforderte Unabhängigkeit. Die KEF prüft außerdem auch die Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit der Rundfunkanstalten, die aus Sicht der KEF in vielen Bereichen verbesserungswürdig ist.

Die öffentliche Kritik am öffentlich-rechtlichen Rundfunk und seiner Finanzierung wird darüber hinaus häufig an der zum Gebühreneinzug beauftragten GEZ und ihrer Arbeitsweise festgemacht.

Die Ministerpräsidenten der Länder haben sich darauf geeinigt, das veraltete Finanzierungssystem bis 2013 zu erneuern. Im politischen Gespräch waren dabei vier verschiedene Modelle, theoretisch denkbar sind weitaus mehr. 2007 hat man sich darauf geeinigt, weiterhin nur ein Haushaltsmodell und eine vereinfachte Rundfunkgebühr zu diskutieren.

Die konkrete Ausarbeitung der Finanzierungsalternativen obliegt den Rundfunkreferenten der Staats- und Senatskanzleien in der Rundfunkkommission, die spätere Verabschiedung durch die Landesparlamente ist Formsache. Bisher ist keine abschließende Entscheidung gefallen, diese ist für das Jahr 2010, eine staatsvertragliche Fixierung für 2011 geplant.

Nicht alle Parteien positionieren sich zurzeit öffentlich zu einem alternativen Finanzierungsmodell. Entscheidend sind dabei die Präferenzen von SPD und CDU, da nur diese Ministerpräsidenten stellen, unter denen die im Rundfunk federführenden Staats- und Senatskanzleien agieren. „Das Thema der Rundfunkfinanzierung ist ein langwieriger Diskussionsprozess, der zu einer einvernehmlichen Lösung führen muss“²¹⁴, da alle 16 Bundesländer einvernehmlich zustimmen müssen.

Insgesamt ist eine Tendenz zur Einführung der Haushaltsabgabe erkennbar, insbesondere nachdem die CDU sich Anfang 2009 in ihren medienpolitischen Thesen zu diesem Modell bekannt hat, welches auch die Grünen schon seit längerem favorisieren. Die von der FDP favorisierte Kopfpauschale wird aufgrund der Vorentscheidung der Ministerpräsidenten nicht mehr weiter in Betracht gezogen.

²¹⁴ Dr. Dietrich Reupke, Telefonat, 26.08.2009

7 Fazit

Die Komplexität des Themas Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist aufgrund der besonderen Position im demokratischen Gefüge der Bundesrepublik Deutschland äußerst hoch. Zusätzlich zu verfassungsrechtlichen Ansprüchen ist die Rundfunkordnung Einflüssen aus weiteren unterschiedlichen Richtungen ausgesetzt. Dazu zählen neben medienpolitischen Interessen der Volksvertreter ebenso die Vorstellungen privatwirtschaftlicher Verbände, das Verlangen der Bevölkerung auf eine möglichst geringere finanzielle Belastung und nicht zuletzt die Vorgaben der Wettbewerbskommissare aus Brüssel.

Entscheidend ist dabei, dass eine Grundversorgung gewährleistet wird, die auch dem Wettbewerb mit privaten Anbietern standhält, denn beide Säulen müssen gleichermaßen in der dualen Rundfunkordnung existieren können.

Die Rundfunkpolitik hat sich aufgrund ihrer exponierten Stellung gegenüber anderen Bereichen besonderen Herausforderungen zu stellen. Ziel jeglicher den öffentlich-rechtlichen Rundfunk betreffenden politischer Entscheidung muss es sein, die zuletzt aufgrund der zunehmenden Konvergenz der Medien und der offensichtlichen Kommerzialisierungstendenz abgesunkene Akzeptanz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und seiner Finanzierung in der Bevölkerung der Bundesrepublik wieder zu verbessern.

Aufgrund dieser Entwicklung ist die alte, an die Form des Rundfunkgeräts anknüpfende Finanzierungsgrundlage längst überholt und eine Erneuerung notwendig. Dazu sind verschiedenste Modelle denkbar, aber nur noch zwei in der politischen Diskussion. Zum einen eine Haushaltsgebühr, die monatlich für den gesamten Haushalt unabhängig von Art, Anzahl und Nutzung der Rundfunkgeräte zu zahlen wäre, zum anderen eine vereinfachte Rundfunkgebühr, die auf unterschiedliche Geräteformen und Aufteilung in Grund-, Fernseh- und Gebühr für neuartige Rundfunkempfangsgeräte verzichtet.

Ein Verzicht auf Werbung und Sponsoring mit geringen Ausnahmeregelungen kann ein weiterer Schritt in die richtige Richtung sein.

Ein gänzlich neuartiger Medienstaatsvertrag, wie er vom Chef der rheinland-pfälzischen Staatskanzlei, Martin Stadelmeier, ins Gespräch gebracht wurde, entspräche den digitalen Zeiten besser.²¹⁵

Konkrete Entscheidungen der Bundesländer sind zum jetzigen Zeitpunkt zwar in Sicht, aber noch nicht gefallen. Details der Modelle werden in

²¹⁵ Hachmeister 2009, 50

den zuständigen Gremien und Kommissionen erörtert, eine Entscheidung ist bis 2011, eine Umsetzung bis 2013 zu erwarten.

Die rundfunkpolitische Entscheidung über die Finanzierungsform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks darf dabei nicht zum Spielball machtpolitischer Interessen verkommen. Die beiden großen Volksparteien haben sich in der Vergangenheit bereits einflussreiche Positionen in den Rundfunkanstalten gesichert, wodurch die verfassungsrechtliche gebotene Staatsferne zumindest angezweifelt werden kann.

Meiner Ansicht nach ist die Haushalts- und Betriebsstättenabgabe durchaus geeignet, das bisherige Dilemma zu lösen, wenn verfassungsrechtliche Bedenken endgültig ausgeräumt würden.

Nahezu jeder Haushalt verfügt – in welcher Form auch immer – über ein oder mehrere Rundfunkempfangsgeräte und nutzt dabei auch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Das Problem der Medienkonvergenz wäre langfristig gelöst. Die Haushaltsabgabe ist in der Lage, Mehrpersonenhaushalte jeglicher Zusammensetzung und ebenso den nicht-privaten Bereich zu entlasten. Kostenübernahmen durch die Sozialträger sowie Reduzierungen insbesondere für sämtliche Bildungseinrichtungen müssen gegeben sein. Fragwürdige Methoden der GEZ würden den Bürgern in Zukunft erspart bleiben, die Akzeptanz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der Bevölkerung könnte so nach langer Zeit wieder steigen.

Bemerkenswerterweise entspricht meine Einschätzung damit der derzeitigen Position sowohl der CDU als auch der Grünen. Angesichts der derzeitigen politischen Konstellationen in den Ländern und im Bund – mit Ausnahme der Hansestadt Hamburg – sowie der geringen sonstigen thematischen Übereinstimmungen der beiden Parteien bleibt daher abzuwarten, ob die Haushaltsabgabe wirklich zum Tragen kommen kann.

Großartige Überraschungen sind bei der Erneuerung des Finanzierungssystems des öffentlich-rechtlichen Rundfunks jedenfalls nicht zu erwarten. Die anfangs zitierte Vorstellung einer Debatte zur Stärkung des Demokratiebewusstseins der Deutschen im Sinne der Medienpolitischen Kommission Hessens wird wohl ein Wunschtraum bleiben.

Literaturverzeichnis

Monographien, Aufsätze, Artikel

Altendorfer, Otto: Das Mediensystem der Bundesrepublik Deutschland.
Band 1. Wiesbaden 2001

Arbeitsgemeinschaft „Zukunft der Rundfunkgebühr“ der Bundesländer (Hrsg.): Die
Möglichkeit einer Fortentwicklung. Diskussionspapier der AG „Zukunft der
Rundfunkgebühr“ der Bundesländer. 7.9.2006, abgedruckt in Funkkorrespon-
denz 39/2006

ARD/ZDF-Arbeitsgruppe Marketing (Hrsg.): Was Sie über Rundfunk wissen sollten,
Berlin 1997

Bartsch, Michael/Lutterbeck, Bernd (Hrsg.): Neues Recht für neue Medien. Köln
1998

Bessler, Hansjörg/Bausch, Hans (Hrsg.): Hörer- und Zuschauerforschung. Mün-
chen 1980

Dittmann, Armin: Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch eine
Medienabgabe. Baden-Baden 2009

Dörr, Dieter: Programmvietfalt im öffentlich-rechtlichen Rundfunk durch funktions-
gerechte Finanzausstattung. Baden-Baden 1997/98

Dörr, Dieter/Kopp, Reinhold/Closs, Wolfgang: Die Rechtsstellung der Landesme-
dienanstalten. Berlin 1996

Dörr, Dieter/Schwartmann, Rolf: Medienrecht. 2. Auflage. Heidelberg 2008

Eberle, Claus-Eugen: Gestaltung der deutschen Rundfunkordnung durch die Euro-
päische Beihilfenaufsicht? In: Geiss, Karlmann (Hrsg.)/Gerstenmaier, Klaus-A.
(Hrsg.)/Winkler, Rolf M. (Hrsg.): Festschrift für Karl Peter Mailänder zum 70.
Geburtstag. Berlin 2006

Eberle, Claus-Eugen: Die Rundfunkgebühr. Verfassungsrechtlicher Anspruch und
gesellschaftspolitische Funktion. In: Brack, Hans (Hrsg.)/Hübner, Heinz
(Hrsg.)/Oehler, Dietrich (Hrsg.)/Stern, Klaus (Hrsg.): Die Finanzierung des öf-
fentlich-rechtlichen Rundfunks nach dem Gebührenurteil des Bundesverfas-
sungsgerichts. München 1996

Fechner, Frank: Medienrecht. 9. Auflage. Tübingen 2008

Gehring, Ulrike/Müller, Matthias/Marwitz, Petra: Hessisches Modell zur Neuordnung der Rundfunkgebührenordnung. Abgedruckt in: Kommunikation & Recht. Betriebs-Berater für Medien, Telekommunikation, Multimedia. Frankfurt am Main 2008

Grimberg, Steffen: Der Systemfehler. Von wegen unabhängig, überparteilich und staatsfern: An der Causa Nikolaus Brender zeigt sich einmal mehr, wie der öffentlich-rechtliche Rundfunk zum medienpolitischen Tollhaus mutiert. Ein Zwischenruf. In: Adolf-Grimme-Institut (Hrsg.)/Institut für Medien- und Kommunikationspolitik (Hrsg.): Jahrbuch Fernsehen 2009. Berlin/Köln/Marl 2009

Hachmeister, Lutz/Burkhardt, Kai/Huber, Claudia: Das Ende der Rundfunkpolitik. Der professionellen Politik mangelt es an medien- und kommunikationspolitischem Rüstzeug. Ein Essay über Genese, Akteure und Widersprüche der Medienpolitik in Deutschland. In: Adolf-Grimme-Institut (Hrsg.)/Institut für Medien- und Kommunikationspolitik (Hrsg.): Jahrbuch Fernsehen 2009. Berlin/Köln/Marl 2009

Hasse, Arne: Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Bestand und Alternativen; zugleich Dissertation. Universität Frankfurt am Main 2005

Hoffmann-Riem, Wolfgang: Pay TV im öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Baden-Baden 1996

Hoffmann-Riem, Wolfgang: Personalrecht der Rundfunkaufsicht. Baden-Baden 1991

Hoffmann-Riem, Wolfgang: Rundfunkfreiheit durch Rundfunkorganisation. Anmerkung zur Neufassung des Radio Bremen-Gesetzes. Frankfurt am Main 1979

Isenberg, Meike: Verhandelte Politik. Informale Elemente in der Medienpolitik. Berlin 2007; zugleich Dissertation. Universität Duisburg-Essen 2007

Kops, Manfred (Hrsg.)/Schellhaaß, Horst (Hrsg.): Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Aktuelle Debatten unter dem Einfluss von Karlsruhe und Brüssel. Berlin 2008

Marx, Gisela: Eine Zensur findet nicht statt. Vom Anspruch und Elend des Fernseh-Journalismus. Hamburg 1988

Ossenbühl, Fritz: Rundfunk zwischen Staat und Gesellschaft. München 1975

Pechstein, Matthias/Koenig, Christian/Haratsch, Andreas: Europarecht. 5. Auflage. Tübingen 2006

Petersen, Jens: Medienrecht. 4. Auflage. München 2008

Rehmann, Bettina: Rahmenbedingungen und Alternativen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkfinanzierung. Bachelorarbeit. Mittweida 2007

Schmidt, Walter: Die Rundfunkgebühr in der dualen Rundfunkordnung. Frankfurt am Main 1989

Arbeitsberichte & Jahrbücher

ALM (Hrsg.): ALM Jahrbuch 08. Berlin 2009

ARD (Hrsg.): ARD-Jahrbuch 08. Hamburg 2008

GEZ (Hrsg.): GEZ-Geschäftsbericht 2008. Köln 2009

KEF (Hrsg.): 12. KEF-Bericht. Mainz 1999

KEF (Hrsg.): 16. KEF-Bericht. Mainz 2007

Internetquellen

Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten – ALM: Aufgaben.
<http://www.alm.de/5.html>, 02.08.2009

ARD Play-Out-Center/Rundfunk Berlin-Brandenburg: Zuständigkeitsbereiche der ARD-Mitglieder,
http://ard-digital.de/static/images/karte_01.gif, 21.07.2009

ARD.de/Südwestrundfunk: Mitglieder der ARD,
<http://www.ard.de/intern/mitglieder/-/id=8146/cjedh0/index.html>, 23.07.2009

Bundesregierung: Medien- und Kommunikationsbericht der Bundesregierung 2008, 17.12.2009,
<http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2008/12/Anlagen/2008-12-17-medienbericht-teil1.property=publicationFile.pdf>, 13.08.2009

Bündnis90/Die Grünen Bundestagsfraktion: Mediengebühr pro Haushalt – statt Rundfunkgebühr pro Gerät, 26.09.2006, <http://www.gruene-bundestag.de/cms/beschluesse/dokbin/149/149237@de.pdf>, 16.08.2009

Bündnis 90/Die Grünen: Medienwelt im Umbruch: Rundfunk im digitalen Zeitalter – Grüne für mehr Qualität und Vielfalt, 05.04.2008, http://www.gruene-par-tei.de/cms/default/dokbin/229/229211.medienwelt_im_umbruch_rundfunk_im_digita.pdf, 16.08.2009

CDU Deutschlands: Medianight 2009, Panel 1: Rundfunkgebühr – Das Modell für die Zukunft wird gesucht, <http://www.medianight.cdu.de/page/35.htm>, 15.08.2009

CDU Deutschlands: CDU Medienpolitik im 21. Jahrhundert, <http://cdu.de/doc/pdfc/090515-politik-az-medienpolitik.pdf>, 11.08.2009

CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag: ARD und ZDF müssen auch über den Verbreitungsweg Internet ihre Integrationsfunktion in der Gesellschaft erfüllen. Rede des Bundestagsabgeordneten Reinhard Grindel, 14.08.2009, http://www.cdusu.de/TabID_1/SubTabID_2/InhaltTypID_2/InhaltID_13128/inhalte.aspx#seitenanfang, 14.08.2009

Deutscher Bundestag: Drucksache 16/5424. Antrag der Fraktion der Grünen. Besondere Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nach EU-Kompromiss sicherstellen, 23.05.2007, http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse/a22/berichte/oeffentlich-rechtlicher_rundfunk/antrag_2.pdf, 14.08.2009

Deutscher Bundestag: Drucksache 16/5959. Antrag der FDP-Fraktion. Klare Rahmenbedingungen für den dualen Rundfunk im Multimediazeitalter, 04.07.2007, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/059/1605959.pdf>, 14.08.2009

Deutscher Bundestag: Drucksache 16/7343. Beschlussempfehlung und Bericht verschiedener Anträge der Oppositionsparteien zum Thema Rundfunk, 28.11.2007, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/073/1607343.pdf>, 14.08.2009

Deutscher Bundestag: Drucksache 16/8457. Antwort der Bundesregierung. Zukunft des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland, 10.03.2008, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/084/1608457.pdf>, 14.08.2009

Deutscher Bundestag: Drucksache 16/12472: Antrag der FDP-Fraktion. Presse- und Medienvielfalt sichern – Wettbewerb stärken, Werbung entbürokratisieren, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/124/1612472.pdf>, 14.08.2009

Die Zeit: GEZ: Dreist, http://www.zeit.de/2005/14/GEZ_Dreist, 30.07.2009

Eumann, Marc Jan: Das 1,42-Euro-Märchen, 01.07.2009,
<http://eumann.de/medienpolitik>, 15.08.2009

Europäische Kommission: Kommissionsschreiben betreffend „Staatliche Beihilfe E 3/2005, 24.04.2007, veröffentlicht bei:
http://ec.europa.eu/community_law/state_aids/comp-2005/e003-05.pdf,
21.07.2009

FDP-Bundespartei: Beschluss des Bundesvorstandes der FDP. Finanzierung und Bestand des dualen Rundfunksystems in Deutschland dauerhaft sichern und zukunftsfähig gestalten, 18.09.2006, <http://www.fdp-bundespartei.de/files/1410/Buvo-GEZ2006.pdf>, 23.08.2009

FDP-Bundespartei: Bundestagswahlprogramm 2009. Die Mitte stärken,
<http://www.liberaale.de/files/653/FDP-Bundestagswahlprogramm2009.pdf>,
23.08.2009

Focus Online: Notfalls klagen wir, 27.04.1998,
http://www.focus.de/kultur/medien/rundfunk-notfalls-klagen-wir_aid_171885.html, 04.08.2009

Fraktion DIE LINKE. im Bundestag: Positionspapier. Herausforderungen der digitalen Welt begegnen – Grundlagen für eine digitale Medienordnung schaffen, 26.11.2008,
http://www.linksfraktion.de/positionspapier_der_fraktion.php?artikel=7734005829, 20.08.2009

Gersdorf, Hubertus: Vorlesungsskript Rundfunkrecht, 4. Abschnitt,
<http://www.jura.uni-rostock.de/gersdorf/medienrecht/Vorlesungsskript%20RFR/4abschnt.htm>,
28.07.2009

GEZ: Das Unternehmen GEZ, http://gez.de/die_gez/unternehmen/index_ger.html,
30.07.2009

Hessische Staatskanzlei: Agenda und Ergebnisse der Ministerpräsidentenkonferenz sowie O-Ton des Ministerpräsidenten Roland Koch aus der Pressekonferenz,
http://www.hessen.de/irj/HStK_Internet?rid=HStK_15/HStK_Internet/nav/34d/34d3d09f-5003-1110-1043-97ccf4e69f28,...11111111-2222-3333-4444-100000005002%26_ic_seluCon=9b120d8a-c5e9-4311-1010-4397ccf4e69f%26shownav=false.htm&uid=34d3d09f-5003-1110-1043-97ccf4e69f28&shownav=false, 10.08.2009

-
- Holzmüller, Maria/FAZ.net: Die GEZ mahnt ein Internet-Portal ab, 26.07.2007, <http://www.faz.net/s/Rub475F682E3FC24868A8A5276D4FB916D7/Doc~E2737FBAC14EE4445B026C445F1211CAD~ATpl~Ecommon~Scontent.html>, 19.08.2009
- Landtag Baden-Württemberg: Drucksache 14/2075. Antrag der Grünen und Stellungnahme des Staatsministeriums zur haushaltsbezogenen Mediengebühr, 05.12.2007. http://www.landtag-bw.de/WP14/Drucksachen/2000/14_2075_D.PDF, 18.08.2009
- Magnus.de: Kritik an Länder-Plänen für heimliche Adresseinsicht, 04.09.2007, <http://software.magnus.de/internet/artikel/bitkom-kritisiert-gez-plaene.html>, 29.07.2009
- Magnus.de: Rundfunkfinanzierung unter der Lupe, 22.06.2009, <http://satundkabel.magnus.de/medien/artikel/medienforum-nrw-haushaltspauschale-als-nachfolger-fuer-gez-gebuehren.html>, 15.08.2009
- Otto, Hans-Joachim: Positionspapier. Asymmetrien und Ungerechtigkeiten bei der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks beseitigen – die Gebührenfinanzierung grundlegend reformieren, 01.08.2006, <http://www.hansjoachimotto.de/download/5878501/060801Positionspapier+Rundfunkgebuehren+01.08.2006.pdf>, 13.08.2009
- Otto, Hans-Joachim/Fell, Gwendolyn (Verf.): Zur möglichen Höhe einer allgemeinen Medienabgabe für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Ausarbeitung, <http://www.hansjoachimotto.de/download/5877701/061009WissDienstBtMedienabgabe.pdf>, 12.08.2009
- Partei DIE LINKE: Bundestagswahlprogramm 2009. Konsequenz sozial. Für Demokratie und Frieden, http://die-linke.de/fileadmin/download/wahlen/pdf/485516_LinkePV_LWP_BTW09.pdf, 20.08.2009
- Sächsische Staatskanzlei: Ergebnisse der Ministerpräsidentenkonferenz vom 23. und 24. Oktober 2008, <http://www.sachsen.de/mpk/5496.htm>, 10.08.2009
- Spiegel Online: Koch macht Druck auf Brender. Debatte über ZDF-Chefredakteur, 25.02.2009, <http://www.spiegel.de/kultur/gesellschaft/0,1518,609741,00.html>, 21.08.2009
- SPD Parteivorstand: SPD-Medienkommission: Für eine starke ARD, 17.03.2009, <http://www.spd.de/de/aktuell/pressemitteilungen/2009/03/SPD-Medienkommission-Fuer-eine-starke-ARD.html>, 15.08.2009

Tagesspiegel Online: ZDF beteiligte sich an Kosten für Becks Geburtstagsfeier, 28.02.2009, <http://www.tagesspiegel.de/weltspiegel/ZDF-Kurt-Beck;art1117,2741074>, 21.08.2009

Thiel, Thomas/FAZ.net: Die Methoden der GEZ, <http://www.faz.net/s/Rub475F682E3FC24868A8A5276D4FB916D7/Doc~E2D0376377325489C80E63A44396B3920~ATpl~Ecommon~Sspezial.html>, 27.07.2009

Welt Online: Legal oder illegal – was die GEZ-Fahnder dürfen, 25.05.2009, <http://www.welt.de/webwelt/article3799858/Legal-oder-illegal-was-die-GEZ-Fahnder-duerfen.html>, 29.07.2009

ZDF: ZDF Jahrbuch 2008. Mainz 2009, <http://www.zdf-jahrbuch.de/2008/>, 25.07.2009

Juristische Veröffentlichungen

Amsterdamer Protokoll vom 10.11.1997, veröffentlicht bei: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:11997D/PRO/09:DE:HTML>, 22.07.2009

Entscheidungen des Bundesverfassungsgericht – BVerfGE, Textausgaben
Band 12, 31, 57, 73, 74, 83, 87, 90, 119

Entwurf eines dreizehnten Staatsvertrags zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge, 17.04.2009, veröffentlicht bei: http://www.rlp.de/fileadmin/staatskanzlei/rlp.de/downloads/medien/entwurf_13_rundfunkaenderungsstaatsvertrag.pdf, 14.07.2009

Europäische Menschenrechtskonvention – EMRK (in der Fassung vom 11.5.1994), veröffentlicht bei: <http://dejure.org/gesetze/MRK>, 26.07.2009

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland – GG, Textausgabe
(in der Fassung vom 19. März 2009)

Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag – RFinStV (in der Fassung vom 12.6.2008), veröffentlicht bei: http://www.alm.de/fileadmin/Download/Gesetze/RFinStV_11.pdf, 18.07.2009

Rundfunkgebührenstaatsvertrag – RGebStV (in der Fassung vom 19.10.2007), veröffentlicht bei: http://www.alm.de/fileadmin/Download/Gesetze/RGebStV_10.pdf, 18.07.2009

Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien – Rundfunkstaatsvertrag, kurz RStV (in der Fassung vom 18.12.2008), veröffentlicht bei:
http://www.alm.de/fileadmin/Download/Gesetze/RStV_aktuell.pdf, 18.07.2009

Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 30.04.1974 – Giuseppe Sacchi, veröffentlicht bei: <http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html#0001000001>, 22.07.2009

Vertrag über die Europäische Union – EUV (in der Fassung vom 29.07.1992), veröffentlicht bei: <http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html#0001000001>, 22.07.2009

Vertrag über eine Verfassung für Europa, veröffentlicht bei:
<http://www.consilium.europa.eu/igcpdf/de/04/cg00/cg00087.de04.pdf>, 20.07.2009

E-Mails und Telefonate

Dr. Dietrich Reupke, Leiter des Referats II B für Medien- und Rundfunkangelegenheiten der Senatskanzlei Berlin, Telefonat, 26.08.2009

Dr. Harald Hammann, Leiter der Abteilung 2 Medien der Staatskanzlei Rheinland-Pfalz, Telefonat, 26.08.2009

Hilker, Heiko: Mitglied des sächsischen Landtags und Koordinator der AG Medien der Partei Die Linke. E-Mail vom 24.08.2009

Staffelt, Grietje: Mitglied des Bundestages und medienpolitische Sprecherin der Partei Bündnis90/Die Grünen. E-Mail vom 25.08.2009

Selbständigkeitserklärung

Hiermit erkläre ich, dass ich die vorliegende Arbeit ohne fremde Hilfe selbstständig und nur unter Verwendung der angegebenen Literatur und Hilfsmittel angefertigt habe. Alle Teile, die wörtlich oder sinngemäß einer Veröffentlichung entstammen, sind als solche kenntlich gemacht.

Die Arbeit wurde noch nicht veröffentlicht oder einer anderen Prüfungsbehörde vorgelegt

Ort, Datum

Unterschrift